



ДО ПИТАННЯ ПРО СУТЬ І ФУНКЦІЇ ФІНАНСОВОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

Віталій КИРИЛЕНКО

Розглянуто підходи до трактування змісту фінансової політики держави, запропоноване власне визначення. Подано характеристику основних функцій фінансової політики на сучасному етапі економічного розвитку.

The approaches to the state financial policy interpretation are considered, the own definition is offered. The description of basic functions of financial policy on the modern stage of economic development is given.

З'ясування суті та завдань фінансової політики держави має принципове значення на сучасному етапі розвитку ринкових відносин в Україні, коли висувуються нові вимоги до фінансової політики, які полягають у необхідності зміщення акцентів на стимулювання інноваційної політики, активізацію розв'язання негайних соціально-економічних проблем.

Розкриттю суті і ролі фінансової політики держави присвячено багато уваги як у сучасній вітчизняній, так і зарубіжній науці. На це вказують дослідження не тільки в країнах з розвинутою чи перехідною економікою, а й в країнах, що розвиваються. Найбільш ґрунтовно вивчення цієї проблеми займалися такі вчені, як В. Л. Андрущенко, А. А. Алексєєв, В. Д. Базилевич, Л. О. Баластрик, Н. П. Белотелова, О. Д. Василик, В. С. Загорський, Н. І. Костіна, В. П. Кудряшов, С. О. Маслова, В. М. Опарін, В. І. Оспіщев, П. Н. Шуляк, С. І. Юрій та інші. Науковці зробили суттєвий внесок у розробку теоретичних основ природи і ролі фінансової політики держави. Однак, незважаючи на велику кількість наукових праць, присвячених цій проблемі, вона залишається ще не до кінця розв'язаною, що призводить до різного

тлумачення цього явища та, зрештою, до невизначеності її сутності взагалі.

Метою статті є уточнення поняття "фінансова політика держави" на основі узагальнення та аналізу напрацювань сучасних науковців та дослідження її функцій і механізму здійснення.

На сучасному етапі економічного розвитку суспільства роль держави як головного суб'єкта економічних відносин значно зростає. Фінансова політика держави стає важливим чинником реалізації державних функцій, пов'язаних з управлінням економікою, підвищенням ефективності національного виробництва, покращенням життя громадян тощо.

Завдання держави щодо управління соціально-економічними процесами реалізуються через її економічну політику, важливою складовою якої є фінансова політика. Суб'єктивні дії держави через фінансову політику відображають об'єктивний характер грошових відносин і мають бути спрямовані на досягнення певних цілей і завдань. Такі дії держави пов'язані з мобілізацією, розподілом і використанням грошових ресурсів і охоплюють усю сукупність вартісних потоків у суспільстві.

Через здійснення системи фінансових заходів і прийомів держава забезпечує конкрети-

зацію головних напрямів розвитку економіки, визначає загальний обсяг і джерела грошових ресурсів, напрями їх руху і використання, здійснює управління соціально-економічними процесами у суспільстві.

Головне призначення фінансової політики держави – це забезпечення безперервного функціонування фінансової системи суспільства, сприяння ефективному здійсненню державою своїх соціальних, економічних, оборонних, екологічних та інших функцій. Важливою метою фінансової політики держави є збільшення обсягів валового внутрішнього продукту, підвищення ефективності використання державних грошових ресурсів, необхідних для більш повного задоволення потреб суспільства, їх ефективного і раціонального розподілу між галузями економіки, соціальними групами і територіями.

Фінансова політика держави – складне економіко-правове явище з глибоким макро-економічним змістом, пов'язане з багатьма співпричетними категоріями і поняттями, що стало причиною появи у спеціальній літературі багатьох різноманітних тлумачень сутності та визначення ознак фінансової політики. Тому чітке з'ясування економічної природи та особливостей цього поняття все більше набуває принципового значення. Сучасні трансформаційні умови розвитку ринкових відносин у вітчизняній економіці викликають потребу у суттєвому посиленні впливу фінансової політики держави на результати функціонування національної економіки.

Зміст фінансової політики держави за останні роки значно збагатився за рахунок великого кола нових складових елементів і форм. Структура елементів і форм фінансової політики, логіка, чинники і напрями її формування стають більш складними та багатоплановими. Кожна нова форма прояву представляє собою особливий напрям фінансової політики держави, в процесі функціонування якої вирішуються певні завдання і використовуються визначені інструменти. Крім бюджетної, податкової і кредитно-грошової політик сьогодні до основних складових фінансової політики держави

відносять амортизаційну, інноваційну, інвестиційну, митну, валютну та інші.

Усі елементи фінансової політики держави пов'язані між собою і в сукупності мають забезпечувати реалізацію основних цілей соціально-економічного розвитку суспільства. Водночас кожна з форм має відносну самостійність і передбачає використання певних організаційно-правових заходів та інструментів. Уся сукупність форм і видів фінансової діяльності держави знаходить свій прояв у процесах, пов'язаних з формуванням і використанням державного бюджету, позабюджетних централізованих фондів (пенсійних, страхових, кредитних, інноваційних тощо), фінансів суб'єктів господарювання, місцевих бюджетів.

У іноземній і вітчизняній науковій літературі використовується декілька дефініцій поняття “фінансова політика держави”. У зарубіжній економічній літературі це поняття використовується у двох значеннях. У широкому розумінні воно ототожнюється з державним втручанням в процес мобілізації фінансових ресурсів, їх розподілу і використання загалом, у вузькому – здебільшого пов'язується з фінансово-правовою регламентацією діяльності суб'єктів господарювання.

Варто зазначити, що дослідження зарубіжних вчених у сфері фінансових відносин останніми роками відрізняються більш конкретним прикладним характером, оскільки базові теоретичні положення фінансової науки в цих країнах були розроблені раніше і знайшли відображення у фінансовій політиці і фінансовому законодавстві. Відносно теоретичних дискусій, то вони ведуться в основному по питаннях, які пов'язані з роллю, яку виконує фінансова політика в економіці ринкових країн. Сучасний стан західної економічної думки характеризується існуванням і розвитком неокейнсіанської і неокласичної шкіл, їх синтезом, що знайшло відображення у теоріях фінансової політики держави. Прихильники кейнсіанських поглядів акцентують увагу на необхідності проведення активної, експансійної фінансової політики. Їх опоненти вважають, що державне втручання у рух фінансових потоків має бути обмеженим.

У російській економічній літературі фінансова політика розглядається як містке, багатопланове поняття. З одного боку, її трактують як сукупність заходів з реалізації бюджетно-податкових, фіскальних цілей економічної політики. З іншого, – як реалізацію фінансових заходів, що складають частину економічної політики в цілому [5, 99–100].

Так, російські вчені-економісти П. Н. Шуляк і Н. П. Белотелова розглядають це поняття як сукупність державних заходів щодо використання фінансових відносин для виконання державою своїх функцій [6, 27].

Л. А. Дробозина вважає, що фінансова політика – це сукупність державних заходів щодо мобілізації фінансових ресурсів, їх розподілу і перерозподілу для здійснення державою її функцій.

В українській економічній літературі фінансову політику держави також розглядають як у широкому розумінні слова, так і вузькому. У вузькому розумінні фінансову політику держави українські вчені-економісти визначають як сукупність заходів, які здійснює держава на всіх рівнях управління, щодо організації та використання фінансів з метою здійснення своїх функцій і розв'язання невідкладних конкретних завдань. Згідно більш широкого тлумачення до фінансової політики держави включають практично усі елементи і форми фінансової діяльності держави, у тому числі сферу кредитно-грошових відносин.

Так, В. М. Опарін вважає, що у широкому розумінні фінансова політика відображає усі сторони функціонування фінансів і охоплює монетарну (грошово-кредитну) та фіскальну політики. На думку С. І. Юрія та інших вчених-економістів, складовими фінансової політики є такі види політики як бюджетна, податкова, грошово-кредитна, інвестиційна, митна тощо.

Окремі науковці до цих складових елементів фінансової політики додають валютну, цінову, амортизаційну. Так, на думку В. Дем'янишина, “складовими частинами фінансової політики є бюджетна, амортизаційна, політика у галузі страхування, державного боргу, фінансового ринку” [8, 23].

На основі аналізу різних наукових джерел можна дійти висновку, що у визначеннях фінансової політики держави практично не викремлюються нові напрямки, які сьогодні набувають великого значення. На нашу думку, в тлумаченні суті фінансової політики необхідно звернути більше уваги на соціальний аспект і на такі сутнісні ознаки як: справедливість, інноваційність, конкурентноздатність й ефективність, які сьогодні набувають актуальності у зв'язку із зміною суспільного устрою і пріоритетів розвитку.

Соціальна спрямованість і ефективність впливу фінансової політики держави на результати функціонування національної економіки визначаються об'єктивними закономірностями економічного розвитку, завданнями суспільного ладу. Ця політика проводиться шляхом мобілізації централізованих та децентралізованих грошових ресурсів і їх використанням на основі фінансового законодавства, нормативно-правових актів. Важливу роль при цьому відіграють методи здійснення грошових потоків через центральну ланку фінансової системи – державний бюджет.

Оскільки предметом нашого дослідження є фінансова політика держави у вузькому розумінні, то вважаємо, що її можна сформулювати як систему об'єктивно необхідних заходів щодо використання фінансових відносин для здійснення функцій прямого і непрямого державного управління з метою розв'язання соціальних проблем, забезпечення справедливого, інноваційного, конкурентноздатного і ефективного розвитку економіки, подолання різних перешкод, які не можна подолати, через механізм саморегуляції.

У пропонованому визначенні чітко визначена цільова соціальна спрямованість фінансової політики держави, окреслена її об'єктивна необхідність, можливість прояву механізмів саморегуляції і втрати державою низки владних важелів, які не зовсім притаманні їй у ринкових умовах.

Об'єктом фінансової політики є процес державного управління фінансовими відносинами, грошовими потоками в країні, окремих

сферах і галузях економіки. Її метою, перш за все, є формування доходів державного бюджету та державних цільових фондів, здійснення державних видатків.

Головними інструментами впливу держави на економічні процеси є податки, державні закупівлі та трансферти. Державне управління фінансовими відносинами здійснюється шляхом ухвалення законів і правових актів про оподаткування, формування й використання бюджетних ресурсів. Тому важливим завданням діяльності держави є вдосконалення фінансово-правових відносин та механізму управління грошовими потоками.

Фінансова політика держави втілюється в життя такими суб'єктами як законодавчі й виконавчі органи влади, державні та недержавні підприємства, організації і установи, домашні господарства, між якими постійно виникають специфічні економічні відносини, відбувається рух грошових потоків.

Проте головним суб'єктом здійснення фінансової політики є держава в особі законодавчих і виконавчих органів влади різних рівнів. Саме вони знаходяться в епіцентрі формування сукупності економічних зв'язків, значна частина яких без фінансового обслуговування існувати і розвиватися не може. На основі фінансової діяльності державних і місцевих органів влади відбувається формування державних та місцевих бюджетів, державних цільових фондів і фінансових резервів шляхом залучення податкових й неподаткових доходів, а також використання ресурсів, пов'язаних з наданням суспільних благ або послуг. Від оперативності, гнучкості та ефективності проведених грошових операцій залежить результативність фінансової політики держави. У зв'язку з цим великого значення набуває питання ефективності функціонування фінансового апарату та його ролі у реалізації заходів фінансової політики, а також рівень професійної підготовки фахівців.

Залежно від форми участі у державній фінансовій політиці, суб'єктів її здійснення можна поділити на дві групи: суб'єкти виконання і суб'єкти впливу.

Суб'єктами впливу на фінансову політику є організації і установи, громадяни та їх об'єднання. Суб'єктами виконання фінансової політики є держава та її спеціальні інституційні органи, діяльність яких має бути спрямована на раціоналізацію фінансових відносин, ефективну організацію грошових потоків, тобто на вдосконалення фінансової системи. В Україні до суб'єктів виконання належить ціла система спеціалізованих фінансових і контролюючих органів, які поділяються за ієрархічним рівнем виконавчої влади. Серед них варто виділити Міністерство фінансів, Державну податкову службу, Рахункову палату Верховної Ради України, Державне Казначейство, Державну контрольно-ревізійну службу, Пенсійний фонд, Аудиторську палату, Фонд соціального страхування та ін.

Сутність фінансової політики, її завдання в процесі розвитку ринкових відносин постійно змінювалися, виходячи із зростання економічних потреб, зміни інтересів і цілей держави. В економічній теорії цей зв'язок пов'язують з законом зростаючої активності держави або з законом зростаючих державних потреб. Цей закон, вперше сформульований німецьким економістом А. Вагнером, відображає тенденцію посилення ролі держави в економіці і суспільстві [9, 304–307]. У відповідності з цим законом, величина державних витрат зростає швидше загального обсягу виробництва. У зв'язку з тим, що задоволення суспільних потреб пов'язано з витратами грошових ресурсів, то дана тенденція знаходить своє конкретне відображення в законі зростаючих фінансових потреб держави. Цим законом визначається провідна роль потреб як спонукального мотиву фінансової політики держави. Проте варто відмітити, що в Україні він реалізується у гіпертрофованій формі, а саме збільшення частки бюджетних коштів на утримання бюрократичної номенклатури у сумарній величині державних витрат набагато перевищує зростання загального обсягу виробництва. Бюрократія у процесі своєї діяльності практично перетворилася у штучно створену монополію, яка захопила усі провідні важелі управління в суспільстві.

Сутність будь-якого явища виявляється в його функціях. Уперше термін “функція” у науковий обіг увів німецький вчений філософ Г. Лейбніц, охарактеризувавши його в декількох значеннях (як здійснення, виконання, коло діяльності, призначення, а також зміст самої діяльності) [10, 719]. В такому розумінні він широко використовується і в сучасній теорії.

Функції фінансової політики держави як економічного явища відображають найбільш суттєві її сторони, визначають особливості системи суспільних відносин, економічну мотивацію і результати практичного застосування. Інакше кажучи, функції фінансової політики повинні у повній мірі характеризувати її суспільне призначення, яке притаманне тільки даному економічному явищу.

В науковій літературі пропонуються різні підходи до класифікації функцій фінансової політики держави. Згідно загальноприйнятої класифікації, таких основних функцій дві: стимулююча і обмежувальна (стримуюча). Ступінь активності їх впливу на економіку визначаються завданнями держави в реалізації цілей суспільного розвитку і залежать від фази ділового циклу.

Названі функції фінансової політики держави у повній мірі характеризують її суспільне призначення, відображають економічну специфіку, мотивацію і цілі суб'єктів фінансових відносин. Саме від них, в першу чергу, залежить досягнення певних соціально-економічних завдань суспільства, виконання найважливіших функцій держави.

Стимулююча функція фінансової політики держави спрямована на забезпечення реалізації цільових установок національної економічної політики, а саме: повну зайнятість, помірну інфляцію, стабільність цін. Головна її мета – забезпечити досягнення макроекономічної рівноваги між сукупним попитом і сукупною пропозицією, сприяти економічному розвитку, збільшенню обсягів ВВП і грошових ресурсів. Ця мета досягається через забезпечення стабільних обсягів фінансових ресурсів при сталих пропорціях розподілу й перерозподілу отриманих доходів.

Здійснюючи послаблення податкового тиску, держава у короткостроковому періоді може сприяти подоланню кризи в економіці, а у довгостроковому – стимулювати розширення пропозиції факторів виробництва та зростання економічного потенціалу, сприяти збільшенню виробництва товарів і послуг на основі нових технологій.

Друга функція фінансової політики держави – обмежувальна (стримуюча). Функція стримування ділової активності використовується з метою запобігання кризи надвиробництва чи скорочення темпів економічного зростання. Урядовий вплив на економіку відбувається через скорочення державних видатків, підвищення рівня оподаткування, установлення більш високих відсоткових ставок за кредити.

Заходи стримуючої фінансової політики держави у короткостроковому періоді можуть сприяти уповільненню темпів інфляції, але при цьому може відбуватися зростання рівня безробіття і скорочення обсягу національного виробництва. У довгостроковому періоді через збільшення податкового тиску може виникнути стійке скорочення сукупної пропозиції і активізація елементів механізму стагфляції. Це небезпечно, особливо за умов пропорційного скорочення державних витрат за всіма статтями бюджету, тому що може відбутися значне скорочення державних інвестицій в інфраструктуру ринку праці.

Фінансова політика держави може проводитися у двох режимах: ручному і автоматичному. Фінансова політика, яка проводиться у ручному режимі отримала назву дискреційної фіскальної політики. Її використання означає, що уряд свідомо маніпулює податками та державними витратами для прискорення економічного зростання, збільшення зайнятості, посилення контролю за інфляцією. Основними засобами (інструментами) здійснення дискреційної фіскальної політики є втілення програм громадських робіт та інших програм, пов'язаних з витратами держави; здійснення перерозподільчих програм “трансфертного типу”; циклічні зміни рівня податкових ставок.

Фінансова політика держави, яка проводиться в автоматичному режимі, отримала

назву недискреційної фіскальної політики. Вона ґрунтується на дії вмонтованих стабілізаторів, які забезпечують природне пристосування економіки до фаз ділової кон'юнктури. Вмонтовані (автоматичні) стабілізатори – це такі механізми в економіці, дія яких зменшує реакцію валового внутрішнього продукту на зміни сукупного попиту. Автоматичними (вмонтованими) стабілізаторами є автоматична зміна податкових надходжень за наявності прогресивної системи оподаткування; допомога на випадок безробіття, соціальна допомога та інші соціальні трансферти.

Зрозуміло, що реалізація розглянутих функцій фінансової політики держави не можлива без належного фінансового контролю за процесом створення й використання грошових доходів як з боку спеціальних державних органів, так і з боку неурядових організацій. Контролюючи процес руху фінансових потоків, держава може виявляти ступінь ефективності і законності їх формування і використання, приймати заходи з метою усунення виникаючих проблем, вживати різноманітні санкції до порушників фінансового законодавства.

Література

1. Дробышевский С., Кадочников П., Синельников-Мурылёв С. *Некоторые вопросы денежной и курсовой политики в России в 2000–2006 годах и*

на ближайшую перспективу // Вопросы экономики – 2007. – № 2. – С. 26–45.

2. Барулин С. В., Барулина Е. В. *К вопросу о сущности финансов: новый взгляд на дискуссионную проблему // Финансы. – 2007. – № 7. – С. 55–58.*

3. Чуницька І. І. *Фінансові ресурси як базис формування фінансового потенціалу // Економіка & держава – 2007. – № 5. – С. 29–31.*

4. Швецов Ю. *Налоговая система России: можно ли исправить существующие недостатки? // Вопросы экономики. – 2007. – № 4. – С. 140–145.*

5. Соколинский В. М., Исалова М. Н. *Экономическая политика // Российский экономический журнал. – 1995. – № 11. – С. 98–107.*

6. Шуляк П. Н., Белотелова Н. П. *Финансы: Учеб. пособ. 4-е изд., испр. и доп. – М.: Издательско-торговая корпорация "Дашков и К", 2006. – 606 с.*

7. *Экономическая Энциклопедия. Политическая экономия (в 4 томах) Гл. ред. А. М. Румянцев. – М.: "Советская Энциклопедия", 1980. – т. 4. – Социология. – 1980. – 672 с.*

8. Дем'янишин В. *Теоретичні засади бюджетної політики // Світ фінансів. – 2007. – Випуск 1 (10). – С. 19–34.*

9. Вагнер А. *Налоги: Пер. с нем. – М.: ЭКОНОМ, 1991. – 550 с.*

10. *Философский энциклопедический словарь. – М.: Наука, 1983. – 839 с.*