



УДК 363(477)

**М.І. КАРЛІН,**  
*доктор економічних наук, професор,  
Волинський національний університет  
ім. Лесі Українки*

## **ФІСКАЛЬНА ПОЛІТИКА І СОЦІАЛЬНІ ВИПЛАТИ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ**

**Постановка проблеми.** Сучасна економіка виходить за межі ринкових засад організації виробництва. Дедалі більша частка суспільних благ вже не регулюється законами ринку. На першому плані в їх розподілі постає потреба дотримання принципів фіскальної соціології, які тісно пов'язані з соціальною політикою. Їх зміст ще не до кінця з'ясовано в світовій та українській економічній науці, особливо у контексті розпаду СРСР та радянського блоку. Це ускладнює розуміння механізму реформування української економіки та змісту соціальної політики в сучасних умовах. Тому необхідні подальші дослідження механізмів дії принципів фіскальної соціології у пострадянський період, насамперед оптимуму Парето та його модифікацій. Враховуючи те, що фіскальна соціологія вивчає вплив переважно неекономічних чинників на фіскальну політику держави (політичних, моральних, національних, релігійних тощо), важливо досліджувати ці чинники в контексті здійснення соціальної політики держави. На стику фіскальної соціології та соціальної політики можна знайти відповіді щодо шляхів вирішення гострих соціально-економічних проблем України. Сьогодні все більше зарубіжних вчених-економістів звертаються до постулатів фіскальної соціології, оскільки лише на стику суспільних фінансів, соціології, демографії, політології, соціальної політики та економіки можна відкрити закономірності розвитку сучасної економіки. Вузькоеконічний підхід (або – неолібералізм, або – некейнсіанство, або – неомарксизм) до пошуку шляхів вирішення соціально-економічних проблем сьогодення не дасть належного ефекту. Українським дослідникам треба активніше використовувати напрацювання з цих питань не тільки вчених Заходу а й Сходу (Індії, Китаю, Малайзії, інших азіатських країн), насамперед роботи індійського вченого А. Сени, лауреата Нобелівської премії з економіки за 1998 р.

**Аналіз останніх досліджень.** Значний вклад у дослідження основ фіскальної соціології внесли такі зарубіжні та українські вчені, як: В. Парето, Й. Шумпетер, А. Пігу, Дж. Б'юкенен, Р. Масгрейв, П. Самуельсон, К.Ерроу, А. Сена, В. Андрущенко, В. Геєць,

Ю. Іванов, А. Крисоватий, Е. Лібанова, В. Мандибура, О. Сидорович, А. Чухно, С. Юрій та інші. Вони сформулювали окремі принципи фіскальної соціології, виявили ряд проблем у їх дотриманні при здійсненні соціальної політики.

**Мета і завдання дослідження.** Проблемою є те, що поки недостатньо з'ясована специфіка механізму дії принципів фіскальної соціології в пострадянській економіці. Вимагає подальших досліджень і проблема реалізації цих принципів в умовах глобалізації світової економіки. Необхідно також виявити особливості форм реалізації нових принципів фіскальної соціології в умовах світової економічної кризи 2008–2009 рр. і післякризового розвитку.

**Виклад основного матеріалу.** В українській економічній літературі виділяють такі принципи фіскальної соціології: релевантності, адекватності, логічної послідовності, узгодженості. Принцип релевантності означає, що модель соціально-економічного середовища має враховувати тільки типові зв'язки у суспільстві. Принцип адекватності полягає в тому, що соціальна модель, знання, мотиви, плани дій тощо, повинні будуватися так, щоб вони адекватно сприймалися як економічним суспільством загалом, так і конкретними групами зокрема. За принципом логічної послідовності поняття, якими оперує практика протидії конфліктним податковим ситуаціям, мають втілюватися в життя поетапно та узгоджуватися між собою. Принцип узгодженості – необхідність погодження шляхів протидії конфліктним податковим ситуаціям [1, с. 292–293]. Важливо цей перелік принципів доповнити новими, адекватними сьогоденню. Крім того, слід пам'ятати, що в принципах фіскальної соціології тісно поєднані соціальна та економічна ефективність, які поки не повною мірою враховують при здійсненні соціально-економічних реформ у нашій країні.

На жаль, за роки незалежності в Україні при проведенні соціальної політики не вдалося дотримати принципів фіскальної соціології, що призвело до таких негативних явищ, як: значний податковий тиск на платників податків, надмірна диференціація в доходах населення, значна тінізація економіки країни, масова міграція працівників з України, істотне погіршення якості послуг в освіті та охороні здоров'я тощо. Прийняття Податкового Кодексу України також не покращило ситуацію.

Для вирішення цих та інших проблем у соціальній політиці та економіці пропонуємо застосувати новий принцип фіскальної соціології, розроблений автором цієї статті, який доцільно назвати анти-оптимум – Парето [2, с.53–55] та обговорити його широкою науковою спільнотою (автор буде вдячний за всі пропозиції). Його дотримання, на наш погляд, дасть змогу забезпечити реалізацію законів соціальної економіки і політики в пострадянських країнах, в т.ч. в Україні, в сучасних умовах, які можна охарактеризувати як перманентний кризовий стан суспільства та економіки.

Етичний ідеал суспільного добробуту (або – оптимум Парето) полягає в наступному: умовою зростання суспільного добробуту є покращення добробуту одних людей без одночасного погіршення добробуту інших. За Парето, той чи інший захід влади підвищує суспільний добробут в тому разі, якщо вигоди від його запровадження з перевищенням компенсують втрати тих, чий рівень добробуту цей захід понижує[3, с.56].

За критерієм Парето, будь-які втручання уряду можна вважати ефективними, якщо вони призводять до підвищення добробуту хоча б одного індивіда, не зменшуючи добробуту усіх інших. Теоретично це можливо тільки в умовах економічного зростання, коли в суспільстві створюється певний приріст ВВП, який можна розподілити між усіма членами суспільства, не знижуючи доходи жодної з груп. У сфері публічних фінансів Парето-оптимуму відповідає така ситуація, коли приріст бюджетних ресурсів повинен розподілятися з вигодою для одних «бюджетників», але не за рахунок інших. На жаль, в

Україні цей принцип порушується, оскільки постійне підвищення мінімальної зарплати та мінімальної пенсії покращує фінансовий стан передусім малозабезпечених громадян за рахунок зменшення доходів насамперед середнього класу (подібне було в СРСР в 60-ті роки ХХ ст., що призвело до різкого зниження продуктивності праці та її якості). Високі зарплати верстви населення при цьому переважно не несуть фінансових витрат, оскільки абсолютна більшість з них отримує не зарплату, а дивіденди, які в Україні обкладаються податком за ставкою 5%. У той же час у розвинутих країнах дивіденди включають в базу оподаткування прибутковим податком, що потрібно зробити і в Україні.

Стверджуючи, що оптимальний розподіл ресурсів можливий лише за умов довгострокової рівноваги досконало конкурентного ринку (і навпаки), В. Парето визнавав наявність множинності оптимумів, заснованих на різних способах розподілу власності на ресурси. Водночас, на відміну від Л. Вальраса, В. Парето звертав увагу на існування монополізованих ринків, що стали самостійним об'єктом економічних досліджень лише у 30-ті рр. ХХ ст.

Якщо спробувати застосувати підходи Парето для аналізу використання суспільних фінансів у незрілому демократичному суспільстві в умовах економічної кризи та виходу з неї, то дійдемо парадоксального висновку, який можна, на нашу думку, сформулювати як принцип «анти-оптимум Парето». Суть його полягає в наступному: в період економічної кризи та виходу з неї, обмеження державних витратів та збільшення податків повинно стосуватися всіх членів суспільства без винятку. Тільки тоді такі дії держави сприймуть усім суспільством. Якщо ж будуть винятки, наприклад, на користь бідних верств населення, то середній клас та заможні верстви суспільства шукатимуть і знаходитимуть (як свідчить досвід і сучасної України) способи уникнення додаткових податків на користь малозабезпечених верств суспільства (через значну корумпованість суспільства та «тінізацію» нашої економіки).

У країнах з незрілою демократією (якою на сьогодні є й Україна) заможні верстви населення через парламент, який вони контролюють, приймали і будуть приймати різного роду податкові та інші пільги на свою користь (особливо це проявилось в Україні при підготовці до Євро-2012). Моральні принципи, як свідчить нинішній стан парламентаризму в Україні (на відміну від розвинутих країн) тут майже не спрацьовують. Тому і теорія суспільних фінансів Р. Масгрейва, і теорія суспільного вибору Дж. Б'юкенена (докладніше про них дивись: 4), що базуються на дотриманні певних моральних принципів у демократичному суспільстві (чи за згодою окремих індивідів, чи під примусом держави), не можуть дати відповідь на те, яку соціальну політику має провадити держава з транзитивною економікою в області соціальних витратів в умовах сучасної глобальної економічної кризи та після неї. Разом з тим, спираючись на окремі постулати фіскальної соціології, на наш погляд, можна розробити систему заходів з оптимізації фінансування соціальних витратів в Україні в сучасних умовах та відповідну систему оподаткування різних верств населення. Але ці заходи повинні стосуватися доходів усіх прошарків населення, як це було зроблено в ряді постсоціалістичних країн в певні періоди їх розвитку.

Із 1997 р. до 2002 р. значних успіхів в оздоровленні бюджету за допомогою чіткої середньострокової бюджетної стратегії досягла Болгарія. Розширення часових меж бюджетної політики сприяло у цій країні забезпеченню макроекономічної та фінансової стабілізації, зміцненню бюджету. Основною умовою успішного здійснення середньострокової бюджетної стратегії у Болгарії стало формування політичного консенсусу щодо її головних цілей, з тією метою, щоб, у разі зміни уряду, не припинялося здійснення програми [5, 110].

Центральний уряд Польщі у перші роки після реформи (після 1988 року) з метою збалансування державного бюджету почав скорочувати видатки, в тому числі соціальні,

що дало можливість стабілізувати економічну ситуацію в країні. У другій половині 90-х років ХХ століття частка соціальних видатків у ВВП країни зменшилася порівняно з серединою 90-х років ХХ ст. і стабілізувалася [6, 25].

Необхідно уникати й таких явищ, як зростання доходів найзаможніших верств населення при падінні доходів абсолютної більшості населення (як це відбулося в Україні в 2008–2009 роках). Це породило масове ухилення від сплати податків з боку середнього класу, який переважно зайнятий у малому і середньому бізнесі.

Використання анти-оптимуму Парето в нашій інтерпретації в Україні треба розпочати з оцінки величини втрат від кризи 2008–2009 років усіх основних груп населення: 1) малозабезпечених; 2) середнього класу; 3) багатих верств населення. З економічної теорії відомо, що в період економічної кризи та зростання інфляції найбільше страждають малозабезпечені верстви населення та працівники бюджетних установ, доходи яких фіксує держава. Тому обмеження доходів цих груп населення, згідно з нашою трактовкою анти-оптимуму Парето, необхідно проводити на мінімальному рівні, удосконалюючи надання соціальних, комунальних і транспортних пільг. Разом з тим важливо оптимізувати фінансування різноманітних пільг, які де-юре мають належати малозабезпеченим верствам населення, а де-факто значною мірою їх отримують більш забезпечені верстви населення.

Експерти Світового банку підрахували, що на соцвиплати в нашій країні витрачається приблизно 21% ВВП, і Україна посідає за цим показником четверте місце у світі. При цьому основні виплати йдуть далеко не найбільш нужденним. За даними Світового банку, у нашій країні 20% найбідніших верств населення отримують усього 34% від загальної суми видатків на соцдопомогу, тоді як в інших країнах на них витрачають 60%.

Нещодавно один із віце-прем'єрів України озвучив ще більш шокуючу статистику – тільки 23% усіх соціальних пільг в Україні (їх налічується 380 категорій) отримують малозабезпечені громадяни, а 77% – люди, яких до бідних віднести не можна [7].

Зрозуміло, що від застосування подібного підходу в соціальній політиці понесуть певні збитки середньо забезпечені верстви населення, але треба враховувати, що їх втрати від інфляції в 2008–2009 роках були значно меншими, ніж у малозабезпечених верств населення. Тобто вимоги анти-оптимуму Парето тут в цілому виконуються, не кажучи вже про можливі втрати від ліквідації виплат на дітей для багатих верств населення, які практично їх не відчують на своїх доходах, і які можна було б зараз безболісно для них відмінити. Критерієм тут міг би бути дохід на члена сім'ї, який перевищує 10 мінімальних зарплат.

З метою більш рівномірного розподілу фінансових втрат від економічної кризи 2008–2009 років було б справедливим перейти від пропорційного принципу оподаткування доходів фізичних осіб до прогресивного, але з невеликою прогресією. За нашими оцінками, сьогодні в Україні було б можливим використати три ставки: 13%, 15% і 19% (залежно від доходів). Невелике зменшення оподаткування доходів малозабезпечених верств населення та незначне зростання податків на заможні верстви населення якоюсь мірою відновили б соціальну справедливість в оподаткуванні. Закріплене в Податковому Кодексі зростання податку на доходи високозабезпечених фізичних осіб з 15 до 17% поки тільки частково сприяло вирішенню проблеми соціальної справедливості в Україні.

Суттєвим доповненням Податкового Кодексу України могло б стати введення так званого податку на багатство, базою оподаткування якого повинні стати дорогі автомобілі, яхти, літаки, мотоцикли тощо, що їх придбавають і володіють ними найбагатші верстви населення України. Подібне пропонують зробити в РФ, але за мінімальними ставками, щоб частково відновити принципи соціальної справедливості в країні.

Крім того, недоцільно обкладати податками доходи або зменшувати соціальні пільги для тих сімей, які отримують додаткові кошти від родичів — заробітчан із-за меж України. Це, як правило, небагаті сім'ї. В цьому плані в Україні давно треба провести податкову амністію подібних доходів, з яких не сплачені податки. Ставка оподаткування таких доходів має бути мінімальною: від 0 до 5%. Ставку 10%, як це переважно пропонується, заробітчани розглядають сьогодні як надмірну. Це можна було б робити до кризи 2008—2009 років, а нині доходи заробітчан із України істотно зменшилися. У той же час більшість заробітчан не має бажання повернутися додому, очікуючи кращих часів у країнах перебування і не вірячи у можливості економічного зростання в Україні.

Важливо також ввести податок на нерухомість за мінімально можливими ставками (але на загальну площу, а не на житлову, як це зроблено в Податковому Кодексі України), поступово підвищуючи їх протягом тривалого періоду часу. Головне сьогодні — не отримання значних надходжень до місцевих бюджетів від податку на нерухомість, як про це наголошується у багатьох публікаціях, а встановлення реальних власників цієї нерухомості, щоб частина з них (хто володіє значною нерухомістю) не отримувала ті чи інші соціальні пільги. А ними, як правило, виступають заможні верстви населення, що порушує принцип соціальної справедливості. У майбутньому податок на нерухомість необхідно брати, виходячи з вартості майна, як це робиться у більшості країн світу.

Крім того, необхідно посилити податковий тиск на фізичних та юридичних осіб, які приховують свої доходи в офшорах, а також на Кіпрі, який за українськими законами не є офшором, хоча ряд країн відносять його до офшорів, не зважаючи на вступ до Європейського Союзу в 2004 р. Це відновило б соціальну справедливість в оподаткуванні, як цього вимагають закони соціальної політики, зменшило б соціальну напруженість в Україні.

Для цього насамперед необхідно добитися денонсації договору про уникнення подвійного оподаткування, який Кіпр уклав з ЄСРП перед його розпадом. На жаль, Верховна Рада України до сьогодні так і не змогла цього зробити, що говорить про захист нею передусім інтересів заможних верств населення.

Потрібно з'ясувати (позитиви і негативи) щодо допомоги при народженні дітей. Не секрет (про це говорять всі неупереджені дослідники демографічної ситуації в Україні), що допомога при народженні дітей породжує не тільки позитиви, а й негативи (і невідомо, чого більше) в демографічній ситуації в Україні в останні роки (зростання народжуваності у проблемних сім'ях, втрата мотивації до пошуку роботи у частини батьків, які мають 3-ох і більше дітей, алкоголізм у багатьох багатодітних сім'ях тощо).

Враховуючи ці факти, було б необхідним частину допомоги при народженні дитини не видавати сім'ї у формі грошей, а покласти на депозити цих дітей, щоб в майбутньому дитина використала ці гроші на навчання, на придбання житла, лікування тощо (за прикладом використання материнського капіталу в Росії). Крім того, доцільно було б видавати допомогу на дітей у проблемних сім'ях не у формі грошей, а у формі натуральних виплат і послуг під контролем керівників органів місцевого самоврядування.

Дуже суперечливим є пропозиція ряду народних депутатів щодо введення додаткового оподаткування бездітних громадян, які мають понад 30 років [8]. З одного боку, це відповідає принципу анти-оптимуму Парето, а, з другого боку, це суперечить принципам моралі та правам людини. Тому вказаний податок не повинен бути прийнятий Верховною Радою України.

Запровадження з 1.10.2011 р. пенсійної реформи в Україні, крім зменшення дефіциту Пенсійного фонду, породило й багато соціальних проблем. Одна із них — це різке зростан-



ня трудового стажу для отримання пенсії для жінок і чоловіків (на 10 років). Для вирішення вказаної проблеми було б доцільним перейти до поступового зростання трудового стажу по 6 місяців в рік (як це зроблено для підвищення віку виходу на пенсію для жінок). Це знизило б масове несприйняття пенсійної реформи в українському суспільстві.

**Висновки.** При поглибленому дослідженні принципів фіскальної соціології – науки, яка вивчає вплив переважно неекономічних чинників на фіскальну політику держави, – можна знайти відповіді щодо вирішення сучасних соціально-економічних проблем в Україні. Вузькоекономічний підхід (або – лібералізм, або – неокейнсіанство, або – неомарксизм) не дасть належного ефекту для зменшення цих проблем, оскільки їх вирішення знаходиться на стику суспільних фінансів, соціології, демографії, політології, соціальної політики та економіки.

Перелік принципів фіскальної соціології необхідно доповнити такими, як: оптимум Парето, анти-оптимум Парето, принцип соціальної справедливості, та обов'язково враховувати їх при проведенні соціальної політики в Україні в сучасних умовах.

Заходи з оптимізації оподаткування та соціальних виплат в Україні в період економічної кризи та після неї повинні стосуватися всіх верств населення. Тільки тоді діятиме анти-оптимум Парето та принцип соціальної справедливості, що дасть змогу проводити ефективну соціальну політику та зменшити соціальне напруження у нашій країні при здійсненні необхідних, але болісних для суспільства, економічних реформ.

Запропоновані нами заходи щодо дотримання нових принципів фіскальної соціології при проведенні нагальних соціально-економічних реформ повинні бути обговорені з усіма учасниками соціального партнерства, їх має сприйняти більшість населення. Тільки в цьому разі Верховна Рада України зможе прийняти відповідні зміни до законодавства щодо удосконалення оподаткування та оптимізації видатків на соціальний захист різних груп населення, які були б сприйняті більшістю суспільства.

Важливо оптимізацію податків та соціальних видатків в Україні здійснити максимально прозоро, із запевненням населення щодо відновлення частини раніше існуючих соціальних пілг у післякризовий період (в 2014–2015 рр.).

Вкрай контрпродуктивною є ідея введення в Україні податку на бездітних громадян, що підриває моральні засади функціонування громадянського суспільства. Цей податок може існувати тільки в тоталітарному суспільстві. В той же час заслуговує на увагу впровадження в Україні податку на багатство, який зменшить соціальну напруженість в суспільстві.

### **Джерела**

1. *Іванов Ю.* Податковий менеджмент / Ю.Б. Іванов, А.І. Крисоватий, А.Я. Кізіма, В.В. Карпова / Підручник. – К.: Знання, 2008. – 525 с.
2. *Карлін М. І.* Особливості фінансування соціальних видатків в умовах сучасної економічної кризи // Фінансова система України. Зб. наук. праць. – Острог: Вид-во. Нац. університету «Острозька академія», 2009. – Випуск 11. – 486 с.
3. *Андрущенко В.Л.* Фінансова думка Заходу в ХХ столітті. – Львів; Каменярь, 2000. – 303 с.
4. *Джеймс М.Б'юкенен, Річард А. Масгрейв.* Суспільні фінанси і суспільний вибір. Два протилежних бачення держави / Пер. з англ. А. Іщенко. – К.: ВД «К.М. Академія», 2004. – 175с.
5. *Лебеда Г.Б.* Податково-бюджетна політика та економічне зростання // Економіка і прогнозування. – 2002. – №1. – С. 93–101.
6. *Карлін М.І.* Фінансова система сучасної Польщі. – Луцьк, 2008. – 120 с.

7. Скотянний Ю. Утопії для утоплеників // Дзеркало тижня. – 2012. – 25.02. – С. 7.
8. Семченко М. Податок... на горе // День. – 2012 – 1.03. – С. 1,6.

**Анотація.** У статті запропоновано використати новий принцип фінансування соціальних видатків в країні з недостатнім рівнем демократії в умовах економічної кризи, який пропонується назвати анти-оптимум Парето.

**Аннотация.** В статье предлагается использовать новый принцип фискальной социологии при финансировании социальных расходов в стране с недостаточным уровнем демократии в условиях экономического кризиса, так называемый анти-оптимум Парето.

**Summary.** Putting to use a new principle of the social spending subsidization in countries with a low-level democracy in times of economic crisis, suggested to be called as Pareto anti-optimum, is offered here.

Its essence is in the following: during the economic crisis and out of it, the government spending restrictions and tax increase should apply to all members of the society without any exception. Only such activities will be perceived by the whole state society. If such exceptions are, for example, in favor of the poor, the middle class and rich people of the society will look for and find (as the experience and present-day Ukraine confirm) ways to avoid additional taxes in favor of low-income persons of the society (due to the significant corruption of the society and “shadowing” of the economy).

Wealthy people have been receiving and will receive various tax and other benefits in their favor through the parliament being under their control in countries with the immature democracy (as Ukraine is now).

As the current state of the parliamentary system in Ukraine (unlike developed countries) shows, any moral principles do not work.

However, based on some basic tenets of fiscal sociology (especially on Pareto anti-optimum) and in our opinion, it is possible to develop a system of measures to optimize the financing of social spending in Ukraine under the present conditions and the appropriate taxation of different groups. These measures should apply to incomes of all segments of the population.

**Ключові слова.** Оптимум Парето, анти-оптимум Парето, фінансова політика держави з транзитивною економікою, суспільний добробут, допомога на дітей, податок на доходи фізичних осіб, податок на багатство, податок на бездітних громадян, Україна, Болгарія, Польща, Росія, Кіпр.

**Ключевые слова.** Оптимум Парето, анти-оптимум Парето, финансовая политика государства с транзитивной экономикой, общественное благосостояние, помощь на детей, налог на доходы физических лиц, налог на богатство, налог на бездетных граждан, Украина, Болгария, Польша, Россия, Кипр.

**Key words.** Optimum of Pareto, anti-optimum of Pareto, financial policy of the state with a transitive economy, public welfare, help on children, deficit of pension fund, tax on the profits of physical persons, Ukraine, Bulgaria, Poland, Russia.

*Стаття надійшла до редакції журналу 12.12.2011 р.*