

doi: <https://doi.org/10.33763/finukr2019.09.007>

УДК 324:330:338.12

А. М. Соколовська

доктор економічних наук, професор, заступник директора НДФІ ДННУ "Академія фінансового управління", Київ, Україна, sokolovska_alla@ukr.net
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1022-8215>

**ПОЛІТИЧНИЙ ФІСКАЛЬНИЙ ЦИКЛ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ
ТА УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ**

Анотація. У статті подано огляд публікацій зарубіжних і вітчизняних учених, присвячених проблемі політичних ділових та фіскальних циклів. Досліджено вплив політичного циклу на національну податкову й бюджетну політику в розрізі змін у податковому законодавстві й показниках доходів, видатків і дефіциту зведеного бюджету у 1997–2018 рр. Результати дослідження засвідчили використання в процесі політичного циклу в Україні таких інструментів податкової та бюджетної політики, як зниження ставок основних податків до або під час виборів, податкове стимулювання окремих цільових груп виборців – податкові пільги для певних галузей економіки і груп платників податків, списання й реструктуризація податкової заборгованості перед бюджетом та державними соціальними фондами, збільшення державних видатків, у т. ч. на соціальний захист населення, а також зміна пропорції розподілу видатків на поточні й капітальні на користь поточних.

Ключові слова: політичний діловий цикл, політичний фіскальний (бюджетний) цикл, раціональна опортуністична модель, модель на основі морального ризику.

Табл. 2. Літ. 16.

Alla Sokolovska

Dr. Sc. (Economics), Professor, SESE "The Academy of Financial Management", Kyiv, Ukraine, sokolovska_alla@ukr.net
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1022-8215>

**POLITICAL FISCAL CYCLE: CONCEPTUAL FUNDAMENTALS
AND UKRAINIAN REALITIES**

Abstract. The aim of the research is to test the hypothesis of the impact of the political cycle on tax policy in Ukraine and to expand the understanding of the budget policy instruments used in the policy cycle. The article reviews publications of foreign and domestic scientists on the problem of political business and fiscal cycles, which allowed to identify differences in their coverage of such issues as: fiscal instruments used by politicians to influence voters; countries where a statistically confirmed (significant) budget cycle is observed; factors that affect cycle intensity. Using the information on changes in tax legislation and indicators of revenues, expenditures and deficits of the Consolidated budget of Ukraine for 1997-2018, the impact of the policy cycle on the tax and budgetary policy in Ukraine is investigated. The study confirms the use of tax and budgetary policy instruments in the political cycle in Ukraine, such as decreasing rates of the main taxes before or during elections, tax stimulation of selected target groups of voters – tax incentives for certain sectors of the economy and taxpayer groups, write-offs and restructuring of tax debt to the budget and state social funds, an increase in public expenditure, including on social protection of the population, as well as a change in the proportion of current and capital expenses in favor of current ones.

© Соколовська А. М., 2019

Keywords: political business cycle, political fiscal (budget) cycle, rational opportunistic model, moral risk model.

JEL classification: D72, E32, H39.

А. М. Соколовская

доктор экономических наук, профессор, заместитель директора НИФИ ГУНУ "Академия финансового управления", Киев, Украина

ПОЛИТИЧЕСКИЙ ФИСКАЛЬНЫЙ ЦИКЛ: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ И УКРАИНСКИЕ РЕАЛИИ

Аннотация. В статье представлен обзор публикаций зарубежных и отечественных ученых, посвященных проблеме политических деловых и фискальных циклов. Исследовано влияние политического цикла на национальную налоговую и бюджетную политику в разрезе изменений в налоговом законодательстве и показателях доходов, расходов и дефицита сводного бюджета в 1997–2018 гг. Результаты исследования подтвердили использование в процессе политического цикла в Украине таких инструментов налоговой и бюджетной политики, как снижение ставок основных налогов до или во время выборов, налоговое стимулирование отдельных целевых групп избирателей – налоговые льготы для определенных отраслей экономики и групп налогоплательщиков, списание и реструктуризация налоговой задолженности перед бюджетом и государственными социальными фондами, увеличение государственных расходов, в т. ч. на социальную защиту населения, а также изменение пропорции распределения расходов на текущие и капитальные в пользу текущих.

Ключевые слова: политический деловой цикл, политический фискальный (бюджетный) цикл, рациональная оппортунистическая модель, модель на основе морального риска.

Вплив виборчих кампаній, або політичних циклів, на фіскальну політику та економіку давно привертає увагу вчених різних країн. Інтерес до відповідних досліджень пояснюється тим, що політики й політичні партії, котрі перебувають при владі, з метою максимізації електоральної підтримки на виборах реалізують таку політично мотивовану фіскальну політику, яка, задовольняючи поточні потреби виборців, наприклад у зростанні соціальних виплат, не відповідає довгостроковим інтересам економічного розвитку країни. Оскільки цикли відображають недосконалість інститутів та демократії [1], найбільш поширеними й значними вони є в країнах, де відбувається становлення демократичних інститутів, до котрих належить і Україна. Як зауважив С. А. Блок у 1999 р., політичний бізнес-цикл, що супроводжується електорально мотивованими макроекономічними втручаннями, загрожує потенційним конфліктом між політичними й економічними реформами, зокрема перешкоджає реалізації поточних програм останніх, орієнтованих на скорочення дефіциту, стримування зростання кількості грошей та інфляції й лібералізацію валютних режимів і ринків капіталу. Такий конфлікт може бути актуальним для країн Латинської Америки й пострадянського простору [2].

В англомовній літературі з окресленої проблематики, на відміну від нечисленних публікацій українських учених, розрізняють політичний діло-

вий цикл, або бізнес-цикл, і політичний фіскальний цикл. Основи теорії політичного бізнес-циклу закладені в працях В. Нордхауза 1975 р., котрий, спираючись на ідею, висунуту Д. Крамером (1971 р.) і Р. Феір (1975 р.), щодо впливу економічної ситуації в країні на результати виборів, який дає можливість маніпулювати економікою, щоб отримати голоси виборців, розробив аналітичну модель такого циклу, що дістала назву традиційної опортуністичної моделі. До цієї новаторської думки в економічних моделях, пропорованих у більшості академічних праць, уряд розглядався як доброзичливий диктатор, котрий максимізує функцію суспільного добробуту, що збігається з функцією корисності представницького агента в економіці. Проте в теорії Нордхауза уряди керуються приватним інтересом та переймаються лише перспективами переобрання, що дає підстави охарактеризувати їхню поведінку як опортуністичну. Вони використовують короткострокову криву Філліпса й покладаються на наївні очікування виборців для досягнення своєї мети. Оскільки виборці занепокоєні безробіттям, чинний президент підвищує ймовірність свого переобрання, маніпулюючи сукупним попитом, щоб забезпечити економічне розширення та знизити рівень безробіття перед виборами. Після виборів уряд стикається з високим рівнем інфляції, вдається до заходів жорсткої економії, котрі призводять до зростання безробіття. Таким чином, безробіття й інфляція підлягають циклічним коливанням, пов'язаним із ритмом виборів. Саме ці коливання називаються політичними бізнес-циклами [3]. Положення, покладені в основу моделі Нордхауза, згодом були піддані критиці на підставі теорії раціональних очікувань, у рамках якої були розроблені нові моделі політичного бізнес-циклу (К. Рогофф і А. Зіберт, 1988 р.; К. Рогофф, 1990 р.; Т. Перссон і Г. Табелліні, 1991 р.).

А. Брендер і А. Дразен визначають політичний бізнес-цикл як макроекономічний цикл, зумовлений політичним. Тобто це цикл, що характеризує вплив виборів та політики загалом на реальну економіку, зокрема темпи зростання ВВП, безробіття й інфляції. Попри поширену думку, що сильна економіка допомагає політикам бути переобраними на другий термін, емпіричні дослідження, особливо в розвинутих країнах, не дають достатніх підстав говорити про регулярне і статистично значиме зростання економічної активності до виборів, отже, інтерес виборців до економіки не втілюється в економетрично перевірені цикли в економічній діяльності. Відсутність доказів такого циклу обґрунтовується тим, що політиків більше цікавить не загальна макроекономічна активність, а можливість впливати на конкретні групи виборців. Оскільки інструментами такого впливу можуть бути цільові видатки та/або скорочення податків, фокус досліджень неминуче зміщується на вивчення ймовірних циклів у політичних інструментах, тобто з політичного ділового циклу на політичний бюджетний цикл [4]. При цьому використання монетарних інструментів для впливу на економіку у зв'язку з виборами зазвичай не розглядається. Пояснюється це тим, що, за висловом А. Дразена (2000 р.), моделі на основі маніпулювання економікою за допо-

могою інструментів монетарної політики є непереконаливими й теоретично, й емпірично, тимчасом як пояснення, котрі базуються на фіскальній політиці, набагато краще узгоджуються з даними та створюють міцне підґрунтя для переконливої теоретичної моделі електорального впливу на економічні результати [5].

М. Ші та Дж. Свенссон визначають політичний бюджетний цикл як періодичні коливання бюджетної політики уряду, викликані циклічністю виборів [5]. Його можна трактувати також як застосування інструментів бюджетної політики для впливу на голоси виборців задля переобрання діючих політиків.

З метою дослідження політичного бюджетного (фіскального) циклу використовуються моделі двох типів. Модель першого типу – багатовимірна модель сигналізації (передачі сигналів), або модель опортуністичних виборчих циклів (її ще називають раціональною опортуністичною моделлю) – була застосована К. Рогофф і А. Зіббертом у 1988 р., котрі припускають, що виборці й політики є раціональними агентами, які максимізують користність. При цьому кожен політик має певний рівень компетентності¹ (високий чи низький), відомий лише йому, не електорату. У свою чергу, виборці, котрі хочуть обрати більш компетентного політика, формують раціональні очікування щодо типу діючого політика на основі поточних результатів фіскальної політики уряду. Оскільки податки встановлюються на початку періоду, будь-яка (умисна або ненавмисна) помилка, що її припускається уряд, повинна бути компенсована використанням деформуючого податку – сеньйоражу. Таким чином, громадськість отримує інформацію про компетентність уряду, але з певним часовим лагом. Напередодні виборів високопосадовець намагатиметься сигналізувати про свій тип (і тим самим підвищити шанси на своє переобрання) шляхом проведення експансійної фіскальної політики (останній шок компетентності). Це призводить до збільшення бюджетного дефіциту, а отже, до виборчого циклу в макроекономічній політиці [6]. У статті “Рівноважні політичні бюджетні цикли” 1990 р. К. Рогофф стверджує, що в діючого лідера є стимули подати сигнал про свою компетентність перед виборами шляхом не тільки зниження податків, а й переорієнтації передвиборчої фіскальної політики в напрямі здійснення витрат на споживання, котрі помітніші для виборців, та відмови від державних інвестицій (ефект яких можна спостерігати лише із затримкою) [7]. *В обох варіантах цієї моделі (з використанням і податків, і державних витрат) політичний бюджетний цикл є результатом тимчасової асиметрії інформації щодо*

¹ Поняття компетентності, яке вживають К. Рогофф і А. Зібберт, полягає в такому: чим компетентнішим є уряд, тим менші доходи йому потрібні для виробництва певного обсягу суспільних благ. Іншими словами, вона вимірюється здатністю уряду збільшити виробництво суспільних благ без підвищення податків. Ця особлива міра компетентності характеризує адміністративні здібності політиків (див.: Rogoff K., Sibert A. Elections and macroeconomic policy cycles. *Review of Economic Studies*. 1988. No. 55. P. 1–16. URL: https://scholar.harvard.edu/files/rogoff/files/elections_and_macroecconomic_policy_cycles.pdf).

рівня компетентності політиків, а його рушійною силою виступає сигналізація.

Моделі політичного бюджетного циклу другого типу – на основі морального ризику – запропоновані Т. Перссон і Г. Табелліні, а також М. Ші та Дж. Свенссоном. Вони відрізняються від моделей першого типу припущенням, що про рівень компетентності політиків не знають ні виборці, ні вони самі, тобто політики (*ex ante*) не впевнені, наскільки ефективно вони зможуть розв'язувати майбутні проблеми й, відповідно, трансформувати доходи держави в суспільні блага. Виборці є раціональними та хочуть обрати більш компетентного політика, роблячи висновки про рівень його компетенції на основі макроекономічної діяльності чинного уряду, котру вони спостерігають, наприклад обсягу і якості суспільних послуг, рівня безробіття тощо. Головне припущення полягає в тому, що чинна влада може докласти прихованих зусиль, тобто застосовувати непрозорі інструменти, інформація про котрі не доступна або стає відомою лише із затримкою та котрі є заміною компетенції. Такі приховані зусилля інтерпретуються владою, наприклад, як короткострокові надмірні позики уряду, що можуть бути використані для збільшення виробництва суспільних благ, при цьому вона сподівається, що виборці вважатимуть цей приріст свідченням компетенції уряду. Проте реальним наслідком застосування зазначених інструментів є збільшення бюджетного дефіциту перед виборами [5].

А. Дразен і М. Іслава пояснюють можливість використання прихованих інструментів збільшення державних видатків імовірністю ненадання раціональними виборцями виборчих переваг політикам, котрі нарощують державні витрати та особливо дефіцит бюджету перед виборами, оскільки вони можуть передбачати маніпуляції фіскальною політикою у зв'язку з виборами й тому не реагують на такі маніпуляції [8]. З огляду на це окремі вчені піддають сумніву ефективність передвиборчих маніпуляцій, тобто їх здатність підвищити шанси політиків на переобрання. Зокрема, А. Брендер і А. Дразен, дослідивши перебіг виборів у великій групі країн, встановили, що збільшення дефіциту в рік виборів чи впродовж терміну перебування при владі зменшує шанси чинного президента на переобрання в розвинутих країнах та державах зі сталою демократією [4].

Численні емпіричні дослідження підтверджують існування політичного фіскального циклу, проте їхні висновки розходяться в питаннях щодо: 1) інструментів, котрі використовуються політиками; 2) країн, де спостерігається статистично підтверджений (значимий) фіскальний цикл; 3) факторів інтенсивності циклу.

М. Ші і Дж. Свенссон наголошують, що інструментами політичних фіскальних (бюджетних) циклів виступають як зниження податків, так і збільшення державних витрат. При цьому проведене ними у 2002 р. емпіричне дослідження підтвердило існування політичного циклу для дефіциту бюджету, котрий у роки виборів відображає переважно скорочення доходів [5]. Т. Перссон і Г. Табелліні повідомили про статистично значуще зменшення податків до ви-

борів протягом 1960–1998 рр. у 60 демократичних країнах, однак при цьому не виявили політичного циклу для видатків, трансфертів і дефіциту бюджету [9]. М. А. Нельсон у 2000 р. дослідив імовірність існування політичного циклу для податкової політики та дійшов висновку про брак доказів того, що політики вдаються до стратегії зниження законодавчо закріплених ставок податків до виборів із метою демонстрації власної компетентності. Підвищення податків, однак, чітко пов'язане з виборчим циклом, адже найбільша частка випадків підвищення ставок припадає на перший із чотирьох років перебування на посаді губернатора [10]. Водночас А. Брендер і А. Дразен вважають, що політичний цикл, очевидно, є циклом витрат, і саме їх зростання зумовлює дефіцит [4].

На переконання С. А. Блока, коливання податкових надходжень як частки ВВП статистично не пов'язані з виборами, натомість з ними пов'язані ключові змінні фіскальної й грошово-кредитної політики, включаючи фіскальний дефіцит, урядові видатки, державне споживання, чисті вимоги до уряду відносно ВВП, а також збільшення грошової маси, зниження процентних ставок, інфляції в рік виборів та їх підвищення згодом, сеньйораж (прискорення темпів наступного після виборів року) і зміна номінального курсу [2]. На думку А. Дразена та М. Іслави, ефективним інструментом отримання голосів є електорально мотивоване збільшення не всіх, а певних видів державних витрат, яким віддають перевагу виборці. Змінюючи структуру витрат відповідно до преференцій виборців, політики тим самим сигналізують про подібність їхніх пріоритетів, маючи на увазі, що в разі переобрання вони проводитимуть відповідну бюджетну політику. При цьому через незнання справжніх пріоритетів діючих політиків виборці не можуть відокремити політиків, котрі змінюють структуру державних витрат перед виборами тільки для того, щоб посилити свою підтримку, від політиків, які дійсно проводитимуть бюджетну політику, що відповідатиме інтересам виборців [8]. Висновок про передвиборчі маніпуляції не всією сумою бюджетних витрат, а лише їх окремими компонентами, наприклад поточними й капітальними видатками (збільшення перших на противагу другим), або зростання витрат на розширення асортименту суспільних благ, підтримують А. Казальс і П. Мандон. Вони підтверджують також систематичне погіршення первинного сальдо бюджету перед виборами, проте наголошують на меншій надійності доказів маніпулювання державними доходами й видатками, пов'язуючи цей висновок із рішеннями лідерів щодо доходів чи витрат, котрі ухвалюються з урахуванням витрат і вигід, що можуть бути їх наслідками [1].

Політичні фіскальні цикли тривалий час вважались явищем, властивим менш розвинутих економікам. Ґрунтовне дослідження таких циклів упродовж 1970–1992 рр. у 35 країнах, що розвиваються, провів Л. Шукнехт у 1996 р. Розкриваючи причини наявності циклу саме в цій групі країн, він стверджує, що в них ширші можливості для маніпуляцій, оскільки стримування та противаги в таких країнах є слабшими, а чинний президент має більшу владу над грошовою й фіскальною політикою [4]. Про те, що політич-

ні бюджетні цикли очевидніші в країнах, які розвиваються, через слабші інститути, недосконалі системи обмежень дій уряду та підзвітності, відсутність у переважній їх частині незалежних центральних банків, зазначає й С. А. Блок, розглядаючи вибірку із 44 країн Африки на південь від Сахари за період 1980–1995 рр. [2].

Згодом дослідження, проведені з використанням великої вибірки країн (91 за 1975–1995 рр. – М. Ші та Дж. Свенссон; 60 за 1960–1998 рр. – Т. Перссон і Г. Табелліні), стали підґрунтям для висновку про існування політичних фіскальних циклів як у країнах, що розвиваються, так і в розвинутих. На переконання М. Ші і Дж. Свенссона, політичні бюджетні цикли є загальною моделлю в усіх державах, де проходять вибори, при цьому розмір бюджетних циклів, спричинених виборами, більший у країнах, що розвиваються [5].

Натомість, на думку А. Брендера та А. Дразена, по-перше, політичний цикл може існувати тільки в демократичних країнах, де є конкурентні вибори, що вимагає відокремлення в процесі емпіричних досліджень демократичних країн від недемократичних; по-друге, висновки попередніх авторів є результатом включення в одну групу поряд із країнами сталої демократії так званих нових демократій, де фіскальні маніпуляції можуть працювати через брак досвіду виборчої політики або інформації, котру беруть до уваги виборці в більш демократичних державах. Потужний фіскальний цикл у “нових демократіях” обумовлює фіскальний цикл у великих вибірках країн, до яких вони входять разом із країнами сталої демократії. Якщо “нові демократії” виключити з вибірки, статистично значимий політичний фіскальний цикл не спостерігатиметься [4]. А. Казальс і П. Мандон, не заперечуючи в принципі можливість існування політичного фіскального циклу в державах сталої демократії, наголошують, що більш вираженим він є у країнах, які розвиваються, з менш демократичним режимом і “нових демократіях”, де виборці зазвичай не настільки поінформовані й досвідчені, а передвиборчі маніпуляції можуть бути ефективнішими [1].

М. Мінк і Дж. Хаан (2006 р.) дослідили наявність політичного фіскального циклу в країнах зони євро та на підставі даних за 1999–2004 рр. встановили, що прийняття Пакту про стабільність і зростання не обмежує осіб, котрі фінансують фіскальну політику в єврозоні, в проведенні експансійної політики перед виборами, підтвердженням чого є зростання бюджетного дефіциту в рік виборів, але не за рік до них [11].

Вивчення факторів інтенсивності циклу показало, що до них належать: фіскальна прозорість (Дж. Альт і Д. Лассен, 2006 р.); зрілість демократії (М. Гонсалес, 2002 р.); досвід і взаємодія всіх учасників виборчої системи (А. Брендер та А. Дразен, 2005 р.); політична рента від перебування на посаді й поінформованість виборців (М. Ші і Дж. Свенссон, 2002 р.). Так, останні згадані дослідники вводять до своєї моделі морального ризику політичних бюджетних циклів дві змінні, що дають змогу врахувати вплив інституційного середовища на розмір циклів виборчого бюджету: політичну ренту

від перебування на посаді та частку поінформованих виборців (відсоток електорату, котрий може спостерігати приховані дії політиків). Вони доводять: чим більші приватні вигоди отримують політики при владі, тим потужнішими є їхні стимули до впливу на виборців, щоб підвищити шанси на переобрання, й, відповідно, масштабнішим розмір політичних бюджетних циклів. Так само, що менша частка інформованих виборців, то нижчою є їхня здатність відрізнити передвиборчі маніпуляції від реальної компетентності політиків і сильнішими стимулами останніх займатися такими маніпуляціями [5].

Т. Перссон і Г. Табелліні наводять докази того, що на політичні бюджетні цикли впливають також виборчі правила (залежать від того, мажоритарна чи пропорційна система) та форма правління (президентська або парламентська). За їхніми оцінками, країни з мажоритарними виборчими правилами скорочують бюджетні витрати протягом виборчих років, а ті, що з пропорційними, збільшують витрати на соціальне забезпечення як перед виборами, так і після них¹. Підтверджуючи факт зниження податків у передвиборчий період, ці дослідники вважають, що непопулярні коригування фіскальної політики (скорочення видатків і підвищення податків) після виборів притаманні лише країнам із президентською формою правління [9].

Дискусійність питання про те, в яких країнах спостерігаються політичні бюджетні цикли, обумовлює доцільність дослідження наявності останніх в Україні. При цьому її належність до нових демократичних країн, проведення конкурентних виборів істотно підвищує ймовірність впливу політичного циклу на коливання фіскальної політики. Зазначене припущення знайшло підтвердження в дослідженнях таких вітчизняних учених, як В. О. Шевчук [12] і А. Т. Вешко [13], котрі протестували вплив виборів на видатки й сальдо державного бюджету, а також виявили, що вони позначаються на пропозиції грошової маси та структурних деформаціях у економіці на користь сектору товарів внутрішньої торгівлі. Натомість А. М. Вдовиченко і Г. В. Орос мали на меті знайти відповідь на питання, що відчутніше впливає на прийняття рішень у фіскальній і монетарній політиці – політичні чи бізнес-цикли. Результати проведеного ними дослідження засвідчили, що політичні цикли впливають (більше, ніж коливання економіки) на параметри фіскальної політики (дискреційний бюджетний дефіцит і скориговані видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення зведеного бюджету),

¹ Вибори за мажоритарними правилами пов'язані з персональною відповідальністю та підзвітністю політиків виборцям, отже, повинні характеризуватися помітнішими коливаннями витрат і податків навколо виборів, тобто в мажоритарних країнах передвиборчі цикли фіскальної політики більш виражені. Пропорційні вибори спонукають політиків до пошуку підтримки з боку масштабніших груп у виборчому секторі за допомогою широких програм витрат, тому соціальні трансферти вищі в країнах із пропорційними виборчими правилами (див.: Persson T., Tabellini G. Do electoral cycles differ across political systems? *Seminar Paper*. 2002. July. URL: <https://pdfs.semanticscholar.org/f3d5/f2744595cda49c6b6266ea737254e0eac926.pdf>).

тимчасом як монетарні інструменти фактично не реагують на політичні події й виконують переважно контрциклічну функцію. Зазначене дало авторам підстави констатувати, що для України характерний сценарій АFRM-моделі, коли монетарна політика спрямована на амортизацію небажаних фінансових наслідків у процесі передвиборчих маніпуляцій [14].

Метою нашого дослідження, на відміну від згаданих, є перевірка гіпотези щодо впливу політичного циклу на податкову політику в Україні та розширення уявлення про інструменти бюджетної політики, котрі використовувалися в політичному циклі. Дослідження політичного податкового циклу проведено за допомогою аналізу змін у податковому законодавстві впродовж 1993–2018 рр. у ставках основних податків і системі податкових пільг, тобто тих податкових інструментів, які є найбільш очевидними й привабливими для виборців, а тому, на думку політиків, можуть вплинути на їхню електоральну підтримку. Додатково розглядалися такі показники, як темпи зростання доходів і податкових надходжень до зведеного бюджету, а також їх частка у ВВП у 1997–2018 рр., розраховані на базі доступних даних Державної казначейської служби України. Дослідження політичного бюджетного циклу виконано на основі аналізу динаміки загальної суми видатків зведеного бюджету та їх частки у ВВП у 1997–2018 рр., а також таких структурних елементів, як видатки на соціальне забезпечення, поточні й капітальні видатки (за 2002–2018 рр.), зміна співвідношення між котрими, як відомо, може виступати в ролі інструменту політичного бюджетного циклу.

Порівняння законодавчої зміни ставок ключових податків (ПДФО, податку на прибуток підприємств і ПДВ) із часовими інтервалами президентських та парламентських виборів в Україні показало, що напередодні й у рік проведення подвійних (президентських і парламентських) виборів 1994-го відбувається підвищення ставок цих податків: з 1 лютого 1994 р. – ставки податку на валовий дохід підприємств, що передував податку на прибуток (з 18 до 22 %), а з 15 травня 1993 р. – ставки ПДВ (з 20 до 28 %). Максимальну ставку ПДФО з 1 грудня 1993 р. збільшено із 60 до 90 %, проте вже з 1 жовтня 1994 р. знижено до 50 %, а з 1 жовтня 1995 р. – до 40 %. У 1995 р. відбуваються й інші масштабні зміни в податковій політиці: перехід від оподаткування валового доходу до оподаткування прибутку підприємств за ставкою 30 % та зменшення ставки ПДВ до 20 %. Зазначені зміни в ставках податків, хоч і пов'язані в часі з виборами, навряд чи були свідомими маніпуляціями політиків для впливу на виборців, утім, уже під час наступних виборів (1998 р.) податкові інструменти були задіяні повною мірою.

Напередодні парламентських виборів 1998 р. податкова політика в Україні була спрямована на зменшення обов'язкових нарахувань на фонд заробітної плати до державних соціальних фондів, що відбулося внаслідок поетапного зниження ставки збору до Фонду для здійснення заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту населення спочатку з 12 до 10 % (Закон України від 20.06.1997 № 386/97-ВР), згодом – до 5 % (Указ Президента України від 18.06.1998 № 656/98), а з 1 січня

1999 р. збір до цього Фонду скасовано. Зазначені заходи спричинили зменшення загальної суми нарахувань на фонд заробітної плати спочатку з 49¹ до 47,5 %², потім до 42,5, а з 1 січня 1999 р. – до 37,5 %.

У рік парламентських виборів 1998-го і президентських 1999-го реалізовано секторальні податкові заходи – запроваджено систему податкової підтримки суб'єктів малого підприємництва: фіксований податок (для торговців на ринку) внаслідок прийняття Закону України “Про внесення змін до Декрету Кабінету Міністрів України “Про прибутковий податок з громадян”” від 13.02.1998 № 129/98-ВР, а також спрощена система оподаткування, обліку і звітності, введена Указом Президента України від 03.07.1998 № 727, згідно з яким суб'єкти малого підприємництва вже з 1 січня 1999 р. здобули право перейти на її застосування. Запроваджено й інші секторальні податкові пільги: для суб'єктів гірничо-металургійного комплексу (Закон України від 14.07.1999 № 934-XIV); підприємств автомобілебудування (Закон України від 19.09.1997 № 535/97-ВР і Постанова Кабінету Міністрів України від 16.02.1998 № 155), суднобудування (Закон України від 18.11.1999 № 1242-XIV), легкої та деревообробної промисловості Чернівецької області (внаслідок проведення економічного експерименту щодо стабілізації роботи підприємств зазначених галузей з 1 липня 1999 р. до 1 липня 2001 р.).

Окрім галузевих, запроваджуються податкові преференції для суб'єктів підприємницької діяльності, що функціонують у спеціальних (вільних) економічних зонах (СЕЗ) та на територіях пріоритетного розвитку (ТПР), більшість із яких створено впродовж 1998–2000 рр.

Зазначені роки характеризуються також зниженням податкової дисципліни, щодо порушників котрої держава не вживала належних заходів, навпаки, заохочувала їх, здійснюючи масштабні списання й реструктуризацію податкової заборгованості. Якщо до 1994 р. податкова заборгованість в Україні становила лише 0,1 % ВВП, то вже в 1997 р. вона – 5,3, а в 1998–1999 рр. – відповідно 9,5 і 9 % ВВП, або 45–48 % загальної суми податкових надходжень до зведеного бюджету [15, с. 143].

Підготовка до виборів 1998 р. супроводжувалася також проведенням експансійної бюджетної політики, наслідком чого стало збільшення в 1997 р. дефіциту бюджету до 6,6 % ВВП. У роки парламентських і президентських виборів він скоротився (зокрема, в 1998 р. завдяки зменшенню на 9,6 % видатків зведеного бюджету), а в 2000 р., у зв'язку з початком економічного зростання та перевищенням темпами зростання доходів бюджету аналогічного показника видатків, бюджет зведено з профіцитом (табл. 1).

¹ 37 % – ставка збору на обов'язкове соціальне страхування (розділялася на дві складові – до Пенсійного фонду України та Фонду соціального страхування) + 12 % – ставка збору до Фонду для здійснення заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту населення.

² 32 % – ставка збору до Пенсійного фонду + 4 % – ставка збору на обов'язкове соціальне страхування + 1,5 % – ставка збору на обов'язкове соціальне страхування на випадок безробіття + 10 % ставка збору до Чорнобильського фонду.

Таблиця 1. Основні показники зведеного бюджету України в 1997–2018 рр., % ВВП*

Рік/ вибори**	Доходи, всього	Податкові надхо- дження	Видатки, всього	На соціальне забезпе- чення	Поточні	Капітальні	Дефіцит (-) / профіцит (+)
1997	30,1	23,4	36,8	н. д.	н. д.	н. д.	-6,6
1998 (п)	28,2	24,2	30,2	н. д.	н. д.	н. д.	-2,2
1999 (П)	25,2	24,0	26,6	н. д.	н. д.	н. д.	-1,5
2000	28,9	н. д.	28,4	н. д.	н. д.	н. д.	+0,6
2001	26,9	н. д.	27,1	н. д.	н. д.	н. д.	-0,3
2002 (п)	27,4	20,1	26,8	5,6	23,7	3,1	+0,7
2003	28,2	20,3	28,2	4,8	23,9	4,3	-0,2
2004 (П)	26,5	18,3	29,4	5,6	23,4	6,0	-3,2
2005	30,4	22,2	32,1	9,1	28,0	4,1	-1,8
2006 (п)	32,0 (93) 30,4 (98)	23,4 (93) 22,3 (98)	32,6 (93) 31,0 (98)	7,7 (93) 7,4 (98)	28,0 (93) 26,7 (98)	4,6 (93) 4,3 (98)	-0,7
2007 (п)	29,3	21,5	30,1	6,5	24,9	5,2	-1,1
2008	30,1	22,9	31,2	7,5	27,1	4,2	-1,5
2009	28,8	22,0	32,5	8,3	30,3	2,1	-4,1
2010 (П)	28,1	20,9	33,7	9,3	31,0	2,7	-6,0
2011	29,5	24,8	30,1	7,8	27,8	3,1	-1,8
2012 (п)	30,5	24,7	33,8	8,6	30,1	2,8	-3,6
2013	30,9	23,2	33,2	9,5	31,3	1,9	-4,2
2014 (П + п)	28,7	23,2	33,0	8,7	31,7	1,3	-4,5
2015	32,8	25,5	34,2	8,9	31,8	2,4	-1,6
2016	32,8	27,3	35,0	10,8	32,0	3,1	-2,3
2017	34,1	27,8	35,4	9,6	32,1	3,3	-1,4
2018	33,3	27,7	35,1	8,7	31,1	4,1	-1,9

* Розрахунки за 1997–2005 рр. проведено з використанням ВВП за методологією СНР 1993, за 2007–2019 рр. – за методологією СНР 2008, за 2006 р. – за обома методологіями.

** У дужках позначено, які саме вибори проходили у відповідному році: п – парламентські, П – президентські.

Розраховано за: Бюджет України 2006 : стат. зб. Київ, 2007; даними звітів Державної казначейської служби України про виконання зведених бюджетів України за 2007–2018 рр. (URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>), Державної служби статистики України (URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/vvp/vvp_ric/vvp_u.htm).

Чергове збільшення дефіциту бюджету відбулося напередодні парламентських виборів 2002 р. і президентських 2004 р. (у 2001 та 2003 рр. – 0,3 і 0,2 % відповідно), проте в рік парламентських виборів його зведено з профіцитом, знову дефіцитним бюджет став уже після виборів – у 2003 р. На

думку В. О. Шевчука, така особливість українського політичного циклу, як відсутність після виборів рестрикційної фази, може пояснюватися залежністю політиків від олігархічних фінансово-промислових груп [12, с. 11].

Знакові податкові заходи вживались у зв'язку з президентськими виборами 2004 р., а саме: перехід від прогресивного податку на доходи фізичних осіб, котрий протягом дев'яти років справлявся за максимальною ставкою 40 %, до пропорційного податку зі ставкою 13 %, а також зменшення вперше з 1995 р. ставки податку на прибуток підприємств до 25 %. Як наслідок, знизилася фіскальна ефективність цих податків та частка податкових надходжень і доходів зведеного бюджету у ВВП загалом. Експансійні заходи у сфері податкової політики були доповнені відповідними заходами бюджетної політики, що відрізнялися масштабним підвищенням як соціальних, так і капітальних видатків та спричинили збільшення дефіциту зведеного бюджету з 0,2 до 3,2 % ВВП, причому в умовах високих темпів економічного зростання (112,1 %), що свідчить про проведення проциклічної фіскальної політики.

У наступному після виборів 2005 р. скасовано окремі галузеві податкові пільги, а також пільги для суб'єктів СЕЗ, ТПР і технопарків. Наслідком цих кроків, доповнених заходами у сфері податкового адміністрування [15, с. 146, 147] та посиленням контролю сплати податків при перетині митного кордону України, стало збільшення частки податкових надходжень і доходів зведеного бюджету у ВВП. Це створило певні передумови для продовження експансійної бюджетної політики (на тлі підвищення загальної суми видатків зведеного бюджету майже на 40 % видатки на соціальний захист і соціальне забезпечення подвоюються), на зміну якій, згідно з теорією фіскального циклу, мала би прийти рестрикційна, але її проведенню завадила підготовка до парламентських виборів 2006 р. Через поєднання рестрикційної податкової й експансійної бюджетної політики дефіцит зведеного бюджету хоч і зменшився, залишився більшим, ніж у 2000–2003 рр. Він скоротився тільки за результатами 2006 р. (вибори відбулися в березні цього року).

Підготовка до президентських виборів 2010 р. проходила в складних умовах економічної кризи 2009 р., що супроводжувалася політикою фіскальної консолідації за рахунок зниження державних видатків, та початку відновлення економічного зростання. Рік виборів відзначився поновленням експансійної бюджетної політики, наслідком котрої стало безпрецедентне зростання видатків зведеного бюджету, в т. ч. на соціальне забезпечення, відносно ВВП (відповідно до 33,7 і 9,3 %) та дефіциту бюджету (до 6 %). У ході політичного фіскального циклу було застосовано й такий інструмент, як збільшення частки поточних видатків у ВВП і в загальній сумі видатків за рахунок істотного зниження частки капітальних видатків (2,7 % ВВП порівняно з 6 % під час попередніх президентських виборів 2004 р.). Заходи у сфері бюджетної політики доповнювалися гібридною податковою політикою, що поєднувала селективні стимулюючі заходи, спрямовані на підтримку

виробництва та використання біологічних видів палива (Закон України від 21.05.2009 № 1391-VI) і суб'єктів літакобудування (Закон України від 20.01.2010 № 1814-VI), із фіскальними заходами, визначеними в Законі України від 20.05.2010 № 2278-VI, котрі включали: посилення боротьби з ухиленням від сплати податків; удосконалення податкового адміністрування, передусім ПДВ; запровадження обмежень на перенесення балансових збитків підприємств на наступні податкові періоди; подальше підвищення ставок акцизного збору; введення коригуючого коефіцієнта для ставок рентної плати за нафту й газовий конденсат тощо.

Гібридний характер податкової політики у 2010 р. зумовлений переважно впливом такого фактора, як розбалансованість державних фінансів. Зокрема, сукупний дефіцит державного бюджету, Пенсійного фонду України та квазісуверенних інститутів сектору публічних фінансів – НАК “Нафтогаз України” – у 2009 р. сягнув 12 % ВВП, державний борг – 316,9 млрд грн, або 34,7 % ВВП, тимчасом як наприкінці 2008 р. розмір державного боргу становив 19,9 % ВВП.

Парламентські вибори 2012 р. відбувалися в умовах уповільнення економічної динаміки (темпи приросту реального ВВП дорівнювали лише 0,2 %), що не могло не позначитися на темпах приросту податкових надходжень до зведеного бюджету, які впали до 7,7 % (найменший показник періоду 2003–2012 рр., за винятком кризового 2009 р.). Незважаючи на це, уряд знижує ставку податку на прибуток підприємств до 23 % у 2011 р. і 21 % у 2012 р., запроваджує з 1 січня 2011 р. нові тимчасові (як правило, на 10 років) податкові пільги для готельного бізнесу; легкої промисловості; підприємств електроенергетики, що виробляють електричну енергію виключно з відновлюваних джерел енергії; підприємств суднобудівної, літакобудівної промисловості, а також машинобудування для агропромислового комплексу; видавництв, видавничих організацій, підприємств поліграфії; суб'єктів кінематографії. Подальше розширення податкових пільг відбувається у 2012 р. шляхом введення пільгових умов оподаткування для суб'єктів індустрії програмної продукції; суб'єктів господарювання, котрі планують реконструкцію або модернізацію виробництва на суму від 0,5 до 5 млн євро, а також тих, що реалізують національний проект “Повітряний експрес”.

Разом із зазначеними заходами селективної податкової політики уряд проводить стимулюючу бюджетну політику, збільшуючи як загальну суму бюджетних видатків, так і видатки на соціальне забезпечення. І хоча темпи їх зростання є нижчими, ніж під час виборчих кампаній 2010 та 2006–2007 рр., на тлі уповільнення позитивної динаміки ВВП частка видатків у його сумі збільшується до 33,8 % (найвищий показник за 12 років), а на соціальне забезпечення – до 8,6 % (табл. 2). Із метою виконання високих соціальних зобов'язань, з 2012 р. в Україні починається масове застосування авансових платежів з податків і зборів, що негативно впливає на платоспроможність економічних агентів, їхню здатність до фінансування операційного циклу.

Таблиця 2. Темпи зростання основних показників зведеного бюджету України в 1997–2018 рр., %

Рік/ вибори	Доходи, всього	Податкові надхо- дження	Видатки, всього	На соціальне забезпечення	Поточні	Капітальні	ВВП (реальний)
1998 (п)	102,9	н. д.	90,4	н. д.	н. д.	н. д.	98,1
1999 (П)	113,7	113,8	112,0	н. д.	н. д.	н. д.	99,8
2000	149,4	126,1	139,0	н. д.	н. д.	н. д.	105,9
2001	113,0	н. д.	114,8	н. д.	н. д.	н. д.	109,2
2002 (п)	112,8	н. д.	109,2	н. д.	н. д.	н. д.	105,2
2003	121,5	119,7	124,7	102,4	119,6	163,0	109,6
2004 (П)	121,6	116,3	134,4	150,5	126,2	180,2	112,1
2005	146,6	155,3	139,7	205,8	153,1	87,7	102,6
2006 (п)	128,0	128,2	123,7	103,6	122,1	134,7	107,3
2007 (п)	128,0	128,2	129,0	116,8	124,3	157,7	107,9
2008	135,4	140,9	136,8	152,7	143,1	106,4	102,3
2009	91,6	91,6	99,4	106,4	107,2	48,7	85,2
2010 (П)	115,2	112,7	122,9	132,7	120,8	152,8	104,1
2011	126,7	142,8	110,3	100,9	108,0	136,9	105,2
2012 (п)	111,8	107,7	118,1	118,8	120,5	97,1	100,2
2013	105,6	98,2	102,7	115,8	105,5	72,1	100,0
2014 (П + п)	96,9	103,8	103,4	95,1	105,6	68,8	93,4
2015	143,0	138,1	130,0	127,8	125,9	231,5	90,2
2016	120,1	128,2	122,9	146,5	120,5	156,4	102,4
2017	129,9	127,3	126,5	110,6	125,5	136,6	102,5
2018	116,5	119,1	118,3	108,3	115,6	144,3	103,3

Розраховано за: Бюджет України 2006 : стат. зб. Київ, 2007; даними звітів Державної казначейської служби України про виконання зведених бюджетів України за 2007–2018 рр. (URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>); Державної служби статистики України (URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/vvp/vvp_ric/vvp_u.htm).

Стимулююча бюджетна політика, спрямована на збільшення видатків на соціальне забезпечення, а також нарощування поточних видатків за рахунок капітальних (вони зменшилися на 27,9 %, тимчасом як поточні збільшилися на 5,5 %), тривала й у 2013 р., попри економічну рецесію та скорочення податкових надходжень до зведеного бюджету на 1,8 %, що, очевидно, можна пояснити підготовкою до президентських виборів 2015 р. Однак у 2014 р. уряд був змушений припинити проведення такої політики через початок економічної кризи та вдатися до широкомасштабної політики фіскальної консолідації, націленої передусім на збільшення податкових надходжень. Серед її заходів, окрім підвищення ставок окремих податків і зборів (акцизного, ПДФО), – оподаткування ПДВ за ставкою 7 % операцій із постачання лікарських засобів та виробів медичного призначення, котрі раніше звільнялися від податку; розширення кола платників за користування надрами

для видобування корисних копалин; запровадження оподаткування пенсій, суми яких перевищують три мінімальні заробітні плати в частині такого перевищення; скасування мораторію на оподаткування доходів фізичних осіб, одержаних у формі процентів, і збільшення ставки податку на них до 15 %; розширення бази податку на житлову нерухомість та введення податку на нежитлову нерухомість; скасування більшості пільг з податку на прибуток підприємств; уведення акцизного податку на роздрібний продаж під-акцизних товарів за ставкою 5 %, військового збору тощо. Також із метою запобігання фінансовій катастрофі на початку 2014 р. прийнято рішення про обмеження неперіоритетних видатків і зменшення їх загальної суми на 25,4 млрд грн, проте фактичні видатки зведеного бюджету того року зросли на 3,4 %, хоча видатки на соціальне забезпечення вперше з 2003 р. скоротилися на 4,9 %. Незважаючи на заходи фіскальної консолідації, дефіцит зведеного бюджету збільшився до 4,5 % ВВП, що стало наслідком зниження доходів бюджету через падіння ВВП, а не через політично мотивовані рішення у сфері оподаткування. Зазначене дає підстави для висновку, що на виборах 2014 р. інструменти фіскальної політики для впливу на виборців не використовувалися.

Період 2015–2017 рр. характеризується швидкими темпами зростання як доходів, так і видатків зведеного бюджету та забезпеченням найвищого на досліджуваному інтервалі рівня їх частки у ВВП. Особливістю зазначеного періоду є поєднання швидких темпів зростання соціальних і капітальних видатків, унаслідок чого частка перших відносно ВВП у 2016 р. досягла рекордного значення – понад 10 %, а других – збільшилася впродовж періоду з 2,4 до 4,1 %. Запроваджувалися й певні стимулюючі податкові заходи, а саме: пільги з податку на прибуток для суб'єктів літакобудування (Закон України від 07.12.2017 № 2239-VIII) і для суб'єктів господарювання, чий річний дохід не перевищує 3 млн грн (Закон України від 21.12.2016 № 1797-VIII); звільнення від ПДВ операцій із ввезення на митну територію України та з постачання на митній території України транспортних засобів, оснащених електричними двигунами (Закон України від 07.12.2017 № 2245-VIII), а також операцій із постачання на митній території України вугілля та/або продуктів його збагачення (Закон України від 21.12.2016 № 1797-VIII); пільги з ПДВ для суб'єктів кінематографії (Закон України від 07.11.2017 № 2176-VIII) тощо.

Підготовка до президентських та парламентських виборів 2019 р. відбувалася на тлі зниження у 2018 р. темпів зростання як соціальних, так і загальної суми бюджетних видатків, а також їх частки у ВВП. Помітних для електорату змін не спостерігалось (після масштабного зниження ставки ЄСВ та повернення до пропорційного податку на доходи фізичних осіб у 2016 р.) й у податковій політиці. Обіцянки, в т. ч. із боку Президента, запровадити замість податку на прибуток податок на виведений капітал так і залишилися обіцянками через загрозу зменшення надходжень податку до бюджету. Отже, після експансійної політики 2015–2017 рр. у 2018 р. прово-

дилася досить поміркована фіскальна політика, тимчасом як для впливу на електорат активно застосовувалися неекономічні інструменти.

На підставі викладеного доходимо таких висновків:

1. В Україні, як і в інших “нових демократіях”, політичні або виборчі цикли помітно впливають на фіскальну політику, внаслідок чого переходи від стимулюючої до рестрикційної політики мотивуються не потребами розвитку економіки та її циклічними коливаннями (бізнес-циклами), а політичними міркуваннями, зокрема бажанням максимізувати електоральну підтримку політиків і партій, що перебувають при владі, під час виборів. Зазначене перешкоджає реалізації економічно обґрунтованої фіскальної політики та є однією з причин посилення фіскального тиску на економіку й бюджетного дефіциту.

2. У процесі політичного циклу в нашій державі використовуються інструменти як податкової, так і бюджетної політики. При цьому, на відміну від західних країн, де зазвичай, за висновками вчених, ставки основних податків напередодні чи під час виборів не знижуються, а вплив політичного циклу на податкову політику здебільшого проявляється в підвищенні податкових ставок у перший рік після виборів (очевидно, з метою подолання негативних наслідків експансійної передвиборчої бюджетної політики), в Україні такий інструмент застосовується. Проте найактивніше використовуються інструменти податкового стимулювання окремих цільових груп виборців, а саме: податкові пільги для окремих галузей економіки та груп платників податків, списання й реструктуризація податкової заборгованості перед бюджетом і державними соціальними фондами. Наймасштабніше такі інструменти застосовувалися під час виборчих кампаній 1998, 1999 та 2012 рр.

Оскільки заходи стимулюючої податкової політики, що поширюються на основні податки (передусім ПДФО, податок на прибуток і ПДВ), здебільшого поєднуються із заходами коригуючої (компенсаторної) податкової політики (підвищенням ставок інших податків, розширенням податкових баз, удосконаленням податкового адміністрування), в багатьох випадках вони не призводять до зменшення загальної суми податкових надходжень, змінюючи тільки їхню структуру. Проте іноді (2004, 2010 рр.) вибори супроводжуються зниженням частки податкових надходжень у ВВП та її зростанням після їх проведення.

3. До інструментів політичного бюджетного циклу, крім збільшення державних видатків, у т. ч. на соціальний захист населення, належить і зміна пропорції розподілу видатків на поточні й капітальні на користь поточних. Зазначений інструмент використовувався у 2002 р., напередодні та під час виборів 2010 р., а також у ході виборів 2012 р. Натомість виборчі кампанії 2004, 2006–2007 рр. і підготовка до перегонів 2019 р. відзначилися збільшенням частки капітальних видатків у ВВП.

Найочевиднішими є циклічні коливання дефіциту зведеного бюджету відносно ВВП. Як правило, він зростає за рік до виборів (1997, 2001, 2018 рр.) або під час них (2004, 2010, 2012 рр.). При цьому в період виборчих кампаній 1998–1999, 2004, 2010 рр. спостерігався класичний бюджетний цикл, коли після виборів проводилася рестрикційна корекція фіскальної політики, наслідком котрої було зменшення бюджетного дефіциту за рахунок підвищення частки доходів зведеного бюджету (в т. ч. податкових надходжень) у ВВП, а також, лише у 2011 р., за рахунок зниження частки його видатків. Отже, загальна сума видатків бюджету є найменш гнучким інструментом політичного фіскального циклу.

Серед бюджетних інструментів впливу на виборців найчастіше застосовуються видатки на соціальне забезпечення. Вони підвищуються як під час виборів (2002, 2004, 2006, 2010, 2012 рр.), так і після них (2005, 2008–2009, 2013, 2015–2016 рр.). При цьому тільки у 2002 і 2010 рр. слідом за їх зростанням у роки виборів йшло зниження в післявиборчий період, тобто спостерігався класичний політичний бюджетний цикл.

Особливістю України є використання в процесі політичного бюджетного циклу в окремі періоди інструментів податкової політики, зокрема з метою виконання завищених соціальних зобов'язань – стягнення податків наперед (що особливо посилювалося перед виборами) та формування заборгованості з бюджетного відшкодування ПДВ.

Поєднання в ході політичного циклу інструментів стимулюючої (експансійної) податкової й бюджетної політик несе особливо високі фіскальні ризики та за певних умов може призвести до збільшення дефіциту бюджету й державного боргу.

4. З огляду на те, що в 1998–2014 рр. вибори проводилися через кожні 1–2 роки, вони мали особливо викривлюючий вплив на фіскальну політику та негативно позначалися на національній економіці, поглиблюючи кризові процеси, адже перманентне очікування прийдешніх виборів перетворює економіку на заручницю політики [16, с. 28]. На нашу думку, відсутність рестрикційної фази бюджетного циклу в Україні, відзначена вітчизняними вченими, пояснюється саме цим. Її наслідком є зростання від виборів до виборів частки ВВП, що перерозподіляється через видаткову частину зведеного бюджету: якщо у 2002 р. вона становила 25,8 %, то у 2004 р. – 28,4, у 2006 р. – 31, у 2010 р. – 33,7, у 2012 р. – 33,8, у 2014 р. – 33, а перед виборами 2019 р. – 35,1 %. У результаті експансійна бюджетна політика з часом втрачає циклічний характер.

5. Незважаючи на використання податкових і бюджетних важелів впливу на електорат із метою переобрання на президентських виборах, ці важелі спрацювали лише двічі, в 1999 р. (обрання на другий президентський термін Л. Кучми) та 2010 р. (обрання президентом В. Януковича, котрий до цього був прем'єр-міністром). В інших випадках вони не дали бажаних результатів, що свідчить про їх неефективність.

Список використаних джерел

1. *Cazals A., Mandon P.* Political budget cycles: Manipulation from leaders or manipulation from researchers? : evidence from a meta-regression analysis. 2015. URL: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01238883/document>.
2. *Block S. A.* Political business cycles, democratization, and economic reform: the case of Africa. 1999. URL: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.570.120&rep=rep1&type=pdf>.
3. *Dubois E.* Political Business Cycles 40 Years after Nordhaus. *Public Choice*. 2016. No. 166. P. 235–259. URL: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01291401/document>.
4. *Brender A., Drazen A.* Where Does the Political Business Cycle Really Come From? *Journal of Monetary Economics*. 2005. No. 52 (7) P. 1271–1295. URL: https://www.researchgate.net/publication/4841178_Where_Does_the_Political_Budget_Cycle_Really_Come_From.
5. *Shi M., Svensson J.* Political Budget Cycles: A Review of Recent Developments. 2003. URL: https://www.researchgate.net/publication/23954590_Political_Budget_Cycles_A_Review_of_Recent_Developments.
6. *Rogoff K., Sibert A.* Elections and macroeconomic policy cycles. *Review of Economic Studies*. 1988. No. 55. P. 1–16. URL: https://scholar.harvard.edu/files/rogoff/files/elections_and_macro_economic_policy_cycles.pdf.
7. *Rogoff K.* Equilibrium political budget cycles. *American Economic Review*. 1990. No. 80 (1). P. 21–36. URL: https://scholar.harvard.edu/files/rogoff/files/51_aer90.pdf.
8. *Drazen A., Eslava M.* Electoral manipulation via voter-friendly spending: Theory and evidence. *Journal of Development Economics*. 2008. July. URL: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.481.3755&rep=rep1&type=pdf>.
9. *Persson T., Tabellini G.* Do electoral cycles differ across political systems? *Seminar Paper*. 2002. July. URL: <https://pdfs.semanticscholar.org/f3d5/f2744595cda49c6b6266e-a737254e0eac926.pdf>.
10. *Nelson M. A.* Electoral Cycles and the Politics of State Tax Policy. *Public Finance Review*. 2000. Vol. 28. No. 6. P. 540–560. URL: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.1006.1883&rep=rep1&type=pdf>.
11. *Mink M., Haan J.* Are there Political Budget Cycles in the Euro Area? *European Union Politics*. 2006. No. 7 (2). P. 191–211. URL: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00571724/document>.
12. *Шевчук В. О.* Логіка політичного циклу та рівновага платіжного балансу: український контекст. *Вісник Львівської економічної академії*. 2013. Вип. 41. С. 4–23. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=Vlca_ekon_2013_41_3.
13. *Вешко А. Т.* Політичний цикл і структурні тенденції в економіці України. *Вісник Львівської економічної академії*. 2013. Вип. 41. С. 35–46. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=Vlca_ekon_2013_41_5.
14. *Вдовиченко А., Орос Г.* Вплив економічних і політичних циклів на дискреційну складову фіскальної та монетарної політики в Україні. *Світ фінансів*. 2014. № 2. С. 7–19. URL: <http://dspace.tneu.edu.ua/bitstream/316497/5116/1/%D0%92%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE%20%D0%90.pdf>.

15. Фінансово-монетарні важелі економічного розвитку : в 3 т. Т. 1: Фінансова політика та податково-бюджетні важелі її реалізації / за ред. А. І. Даниленка. Київ : Фенікс, 2008. 468 с.

16. Геєць В. М. Політика економічного зростання на основі розширення внутрішнього споживання та її наслідки. *Фінанси України*. 2007. № 9. С. 14–33.

References

1. Cazals, A., Mandon, P. (2015). *Political budget cycles: Manipulation from leaders or manipulation from researchers? : evidence from a meta-regression analysis*. Retrieved from <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01238883/document>.

2. Block, S. A. (1999). *Political business cycles, democratization, and economic reform: the case of Africa*. Retrieved from <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.570.120&rep=rep1&type=pdf>.

3. Dubois, E. (2016). Political Business Cycles 40 Years after Nordhaus. *Public Choice*, 166, 235–259. Retrieved from <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01291401/document>.

4. Brender, A., Drazen, A. (2005). Where Does the Political Business Cycle Really Come From? *Journal of Monetary Economics*, 52 (7), 1271–1295. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/4841178_Where_Does_the_Political_Budget_Cycle_Really_Come_From.

5. Shi, M., Svensson, J. (2003). *Political Budget Cycles: A Review of Recent Developments*. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/23954590_Political_Budget_Cycles_A_Review_of_Recent_Developments.

6. Rogoff, K., Sibert, A. (1988). Elections and macroeconomic policy cycles. *Review of Economic Studies*, 55, 1–16. Retrieved from https://scholar.harvard.edu/files/rogoff/files/elections_and_macroecomic_policy_cycles.pdf.

7. Rogoff, K. (1990). Equilibrium political budget cycles. *American Economic Review*, 80 (1), 21–36. Retrieved from https://scholar.harvard.edu/files/rogoff/files/51_aer90.pdf.

8. Drazen, A., Eslava, M. (2008). Electoral manipulation via voter-friendly spending: Theory and evidence. *Journal of Development Economics*, July. Retrieved from <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.481.3755&rep=rep1&type=pdf>.

9. Persson, T., Tabellini, G. (2002). Do electoral cycles differ across political systems? *Seminar Paper*, July. Retrieved from <https://pdfs.semanticscholar.org/f3d5/f2744595c-da49c6b6266ea737254e0eac926.pdf>.

10. Nelson, M. A. (2000). Electoral Cycles and the Politics of State Tax Policy. *Public Finance Review*, Vol. 28, No. 6, 540–560. Retrieved from <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.1006.1883&rep=rep1&type=pdf>.

11. Mink, M., Haan, J. (2006). Are there Political Budget Cycles in the Euro Area? *European Union Politics*, 7 (2), 191–211. Retrieved from <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00571724/document>.

12. Shevchuk, V. O. (2013). Political business cycle and balance-of-payments equilibrium: the experience of Ukraine. *Herald of the Lviv Economic Academy*, 41, 4–23. Retrieved from http://www.irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbu/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=Vlca_ekon_2013_41_3 [in Ukrainian].

13. Veshko, A. T. (2013). Political cycle and structural developments in the Ukraine's economy. *Herald of the Lviv Economic Academy*, 41, 35–46. Retrieved from http://www.irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbu/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21

ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=Vlca_ekon_2013_41_5 [in Ukrainian].

14. Vdovychenko, A., Oros, H. (2014). Impact of economic and political cycles on the discretionary component of fiscal and monetary policy in Ukraine. *World of finance*, 2, 7–19. Retrieved from <http://dspace.tneu.edu.ua/bitstream/316497/5116/1/%D0%92%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE%20%D0%90.pdf> [in Ukrainian].

15. Danylenko, A. I. (Ed.). (2008). *Financial and monetary levers of economic development* (Vol. 1). Kyiv: Feniks [in Ukrainian].

16. Heiets, V. M. (2007). The policy of economic growth based on an increase of domestic consumption, and its consequences. *Finance of Ukraine*, 9, 14–33 [in Ukrainian].