

УДК 354.21(477)

Ракул О. В. – кандидат юридичних наук,
здобувач кафедри адміністративного права
та процесу Національної академії внутрішніх
справ, м. Київ

ЧИННИКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Розглянуто основні соціальні, економічні та міжнародні чинники вдосконалення адміністративно-правового регулювання фіскальної політики України.

Ключові слова: фіскальна політика, соціальні чинники, економічні чинники, політичні чинники, адміністративно-правове регулювання.

Держава за допомогою органів виконавчої та законодавчої влади формує правове середовище з метою належного забезпечення економічних перетворень, досягнення суспільно корисних цілей і завдань, що є можливим лише за умов ефективного формування та реалізації бюджетів. Від цього залежить використання ресурсів в економіці, перерозподіл суспільного доходу між індивідами та можливий стабілізаційний вплив на фінансову систему держави. Забезпечити позитивний результат можна лише шляхом адміністративно-правового регулювання фіскальної політики з урахуванням різноманітних причин та обставин, які впливають на формування державних доходів і реалізацію витрат, змінюючи рівень та динаміку соціально-економічного розвитку.

Загальна проблема змін, якими означена сфера фіскальної політики нашої держави, полягає в тому, що люди досягають власних цілей переважно завдяки трансформації умов суспільного існування. Результатом таких цілеспрямованих перетворень є поступове видозмінення системи «суспільство – природа» від стану стійкості до стану нестійкої рівноваги. З огляду на це, нагальною є потреба в реформуванні системи розподілу фінансів, спроможної оптимізувати систему економічних, політичних, соціальних обмежень і стимулів.

Питанням, пов'язаним з адміністративно-правовим регулюванням фіскальної політики України, у своїх працях приділяти увагу вітчизняні та іноземні науковці, серед яких С. Алексєєв, Т. Александрюк, О. Бандурка, Ю. Битяк, В. Галушко, Є. Додіна, Т. Дулік, Р. Калюжний, Л. Коваль, В. Колпаков, В. Котюк, В. Корельський, А. Крисоватий, В. Марченко, В. Перевалов, В. Селіванов, О. Скакун, О. Яковенко та ін. Проте чинники, які зумовлюють нагальну потребу вдосконалення системи адміністративно-правового регулювання фіскальної політики України в сучасних умовах, висвітлено недостатньо.

Метою пропонованої увазі статті є розкриття чинників удосконалення адміністративно-правового регулювання фіскальної політики держави, що зумовлені сучасними політико-економічними особливостями розвитку українського суспільства.

Підходи до формування та провадження фіскальної політики держави мають відповідати реальній економічній ситуації та задачам соціально-економічного зростання. В Україні реалізація фіскальної політики є досить складним процесом, що відбувається в умовах трансформації власності та становлення національного підприємництва під впливом різноманітних чинників.

Нині адміністративно-правове регулювання фіскальної політики України має бути спрямоване на: забезпечення виконання та створення умов для оптимізації видаткових зобов'язань держави, зокрема на міжнародній арені; підтримку макроекономічної та фінансової стабільності як підґрунтя стійкого соціально-економічного розвитку; ефективне функціонування податкової системи; створення відповідних умов для ефективного виконання повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування; оптимізацію управління державним боргом і фінансовими активами; забезпечення надійності й прозорості фінансової системи; нейтралізацію корупційної складової в процесі формування та реалізації фіскальної політики держави.

Визначальним фактором, що зумовлює необхідність удосконалення адміністративно-правового регулювання фіскальної політики в Україні, є соціальний, адже наша держава прагне до європейських стандартів життя. Водночас на сьогодні можна констатувати: низькі показники ВВП на душу населення; неефективність витрат бюджетних коштів на соціальні потреби; недостатній рівень контролю за цільовим використанням

отриманих бюджетних коштів; нерозвиненість диверсифікації надання соціальних послуг тощо. Першочерговим нині постало завдання щодо формування таких раціональних норм і правил, за яких у соціальній сфері життєдіяльності суспільства відбуватиметься самовідтворення позитивної соціодинаміки суспільного розвитку та зростатиме роль детермінант посилення соціальної безпеки людини. Слушною є позиція науковців, які стверджують: «Неправильний вибір пріоритетів або їх відсутність призводить до розпорошення фінансових ресурсів держави, фінансування другорядних напрямів, а отже, до зниження загальної ефективності економічної політики» [1, с. 269].

Важливим соціальним чинником, який потребує вдосконалення в контексті адміністративно-правового регулювання, є необхідність урахування базового державного соціального стандарту, тобто прожиткового мінімуму під час проведення розрахунків основних соціальних стандартів у сфері доходів населення. Законодавчу базу, згідно з якою визначено правові засади формування та застосування державних соціальних стандартів і гарантій в Україні, було створено ще наприкінці минулого століття. Водночас було сформовано їх систему. Вважаємо, що на сьогодні сформувалась значна невідповідність між задекларованими нормами та реальним станом забезпечення основних соціальних стандартів і гарантій [2, с. 175]. Відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік», від 1 травня 2017 року розмір прожиткового мінімуму становить 1624 грн. Однак він не забезпечує нормальне відтворення робочої сили, тому що зорієнтований винятково на мінімально допустимі розміри споживання найбільш важливих для людини матеріальних благ і послуг. Причому в ньому не враховано повний набір товарів та послуг, необхідних для повноцінного задоволення першочергових матеріальних і культурних потреб людини.

Нині розмір прожиткового базового державного соціального стандарту розраховують за Методикою визначення прожиткового мінімуму на одну особу та для осіб, які відносяться до основних соціальних і демографічних груп населення, затвердженою ще у 2000 році (останні зміни внесено 2014 року) [3]. Водночас на початку лютого 2017 року було затверджено Методику визначення прожиткового мінімуму [4], де детально регламентовано особливості розрахунку зазначеного показника й наведено типові приклади. Проте вона досі не набула чинності,

попри нагальність потреби в цьому, адже досліджуваний показник є стандартом, який використовують для встановлення обґрунтованих державних соціальних гарантій, надання державної соціальної допомоги, регулювання оплати праці й інших доходів населення, визначення мінімального розміру заробітної плати, пенсії тощо [2, с. 178]. На нашу думку, зазначена методика розрахунку має певні недоліки. Так, визначені соціальні норми та нормативи не містять якісних характеристик, а кількісні – є недостатньо обґрунтованими, що пов'язано з відсутністю вимог підтримання визначеного стандарту споживання матеріальних благ і послуг [5, с. 109]. Вказана невизначеність призводить до того, що рівень державних гарантій стає надзвичайно нестабільним. Тому доцільно розробити єдині підходи до організації системи соціального нормування, зокрема її нормативно-правової бази.

Інший соціальний чинник – це нерівномірний розподіл доходів у суспільстві, що не є тотожним однаковим доходам. Необхідно зосередити увагу на створенні такої системи розподілу доходів, щоб їх можна було співвідносити з обсягом трудовитрат, які певна особа витратила на користь держави. Причому доходи визначаємо не лише як виплати у вигляді заробітної плати, пенсії або виплат у разі непрацездатності. До зазначеної категорії також зараховують збільшення соціального пакету (наприклад, медичне страхування або пільгові кредити на оплату навчання дітей, додаткове пенсійне забезпечення тощо), контролінг ефективного регулювання бюджетних видатків, визначення альтернативних джерел фінансування реалізації державою власних функцій, оптимальне визначення пріоритетності бюджетних видатків тощо.

Ще одним соціальним чинником можна назвати суттєву тінізацію економіки, що спричиняє втрату податкових надходжень до бюджету, формування негативного міжнародного іміджу держави, відмивання коштів, отриманих злочинним шляхом, правову незахищеність суб'єктів господарювання, а також перешкоджає надходженню іноземних інвестицій тощо [6, с. 133]. Ідеться про некримінальні капітали, які формуються зазвичай на засадах досягнення певних соціальних стандартів, чого майже неможливо зробити законним шляхом унаслідок особливостей національного законодавства та традицій правозастосування. Саме для того, щоб подолати усталену «традицію» виводити діяльність у тінь, необхідно створити дієвий адміністративно-

правовий механізм сприяння та заохочення легальної господарської діяльності, який надасть змогу нівелювати так звану політичну мімікрію значної частини учасників тіньового сектора (передусім місцевого рівня) в намаганнях щоразу налагодити контакти з управлінськими елітами, які періодично змінюють одна одну. Також необхідно створити умови, відповідно до яких вигода, отримана суб'єктом від тіньової діяльності, буде значно меншою, ніж ризик стати викритим. Ідеться не лише про посилення відповідальності за тіньову економічну діяльність, а й про підвищення ефективності діяльності контролюючих органів, які створено для боротьби з цим явищем.

У сучасних умовах досить значна кількість економічних чинників зумовлює необхідність розроблення нових підходів до формування та реалізації фіскальної політики, а також швидкого реагування на зміни як у внутрішньому, так і в зовнішньому середовищах. Погіршення макроекономічної ситуації в країні, що полягає в скороченні обсягів вітчизняної промисловості та роздрібної торгівлі, зниженні інвестиційної активності, зменшенні купівельної спроможності населення та його ділової активності тощо, потребує оперативного реагування урядовців, з огляду на обмежені обсяги доходів бюджету та підвищений рівень його витрат.

Серед економічних чинників важливим є зростання рівня витрат держави, що відбулося під впливом зовнішньоекономічних факторів. Таким чином формується нагальна потреба щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання фіскальної політики держави. Найперше та найпростіше рішення, яке спадає на думку за таких обставин, – це збільшення податкового навантаження. Водночас потрібно враховувати, що ще в минулому столітті було доведено, що в разі збільшення ставки податкової надходження будуть збільшуватись лише до певного рівня, після досягнення якого почнуть поступово знижуватись. Тому рішення про внесення змін до податкового законодавства щодо збільшення ставок оподаткування або розширення бази оподаткування має бути у короткостроковій перспективі. Якщо йдеться про довготривалу перспективу, то необхідно зважати на те, що зниження податкового тиску зумовлює зростання обсягу заощаджень, інвестицій та зайнятості, завдяки чому збільшується база оподаткування, а отже, обсяги податкових надходжень [7].

Необхідним є забезпечення єдності бюджетної та податкової політики, які провадять на території країни, стійкості та надійності міжбюджетних зв'язків, трансфертів і фінансових регуляторів [8].

Також одним із негативних економічних чинників є посилення фіскального тягаря, що призводить до розбалансованості податкової системи та зростання тенденції ухилення від оподаткування. Зазначена динаміка, знижуючи податкове навантаження на недобросовісні підприємства, примушує державу переносити її на тих, хто систематично сплачує податки. У результаті номінальне навантаження на добросовісних платників податків стає відносно вищим, аніж на недобросовісних. Попри те, що в законодавстві чітко регламентовано права й обов'язки учасників податкових правовідносин, процес виконання обов'язку сплати податків і правила податкового контролю, визначено відповідальність за податкові правопорушення, усе це не сприяло розв'язанню найбільш значущих для платників податків проблем складу та застосування певних податків. Тому очевидним варіантом вирішення цієї ситуації є: послаблення податкового навантаження; посилення справедливої податкової системи завдяки вирівнюванню умов оподаткування для всіх платників податків; спрощення податкової системи за рахунок скорочення кількості податків і максимальної уніфікації режимів їх нарахування та сплати; забезпечення стабільності податкової системи; покращення якості податкового адміністрування як ключової передумови підвищення рівня збирання податків.

До економічних чинників належить також зростання бюджетного дефіциту як наслідку посилення кризової соціально-економічної та військово-політичної ситуації в Україні. Це спричиняє тривале стрімке зростання загального рівня цін на товари та послуги, зважаючи на одночасне скорочення обсягів виробництва. Унаслідок цього всі суб'єкти мусять сплачувати так званий інфляційний податок – додаткову плату, яку вводять без прийняття закону через постійне зростання середнього рівня цін, що перерозподіляє частину їхніх доходів на користь держави [9]. Але це той випадок, коли адміністративно-правове регулювання не здійснюється, хоча Уряд має певну вигоду від дії такого «інфляційного податку». Адже в результаті зростання номінальних показників вартості товарів (бази оподаткування)

збільшуються доходи суб'єктів господарювання, а отже, і бази оподаткування, проте рівень життя населення різко знижується. У найгіршому становищі опиняються ті групи населення, які отримують фіксований дохід – заробітну плату або інші соціальні виплати чи допомогу від держави (працівники бюджетних установ, студенти, пенсіонери).

Іншими економічними чинниками, що впливають на необхідність удосконалення адміністративно-правового регулювання фіскальної політики України, є:

- збереження високого темпу інфляції. Його зниження передусім потребує покращення якості прогнозів соціально-економічного розвитку, виважених рішень щодо формування видаткової частини бюджету. Також серед необхідних дій варто назвати постійний аналіз наслідків структурних перетворень в економіці та бюджетній сфері, які запроваджені з метою подолання негативних виявів в економіці;

- невиконання видаткових зобов'язань, запланованих, зокрема, щодо оплати праці працівникам бюджетної сфери, зобов'язань за пенсійними виплатами та іншими видами фінансових зобов'язань перед населенням.

Міжнародним чинником удосконалення адміністративно-правового регулювання фіскальної політики України (причому одним із вирішальних) є проголошення європейського вибору (прагнення до євроінтеграції). З огляду на це, у нашої держави виникли зобов'язання щодо наближення законодавства в окремих його частинах до норм і стандартів податкового права ЄС (ст. 51 Угоди про партнерство та співробітництво між Європейськими Співтовариствами та Україною). Підписавши Угоду про партнерство і співробітництво, Україна зобов'язалась адаптувати законодавство в 16 пріоритетних секторах [10, с. 33], серед іншого це стосується питань формування державних доходів та їх розподілу. На шляху до реалізації взятих на себе зобов'язань було прийнято низку нормативно-правових актів, спрямованих на адаптацію національного законодавства до вимог ЄС, однак чимало питань і до тепер залишаються не врегульовані, адже процес адаптації передбачає зближення та поступове приведення законодавства України у відповідність до законодавства ЄС. За час дії Угоди досягнуто суттєвих змін у контексті розв'язання цього завдання. Так, у сфері непрямого оподаткування враховано основні вимоги базових нормативних

актів Євросоюзу – Директиви Ради 2006/112/ЄС про спільну систему податку на додану вартість та Директиви Ради 92/12/ЄЕС про загальну систему зберігання, обігу і моніторингу за піддакцизованими товарами [11, с. 89]. Проте до сьогодні існує ще безліч аспектів, які не відповідають міжнародно-правовим нормам. Це потребує подальшої ретельної роботи в зазначеному напрямі.

Таким чином, вищенаведені чинники (як у комплексі, так і кожний окремо) зумовлюють необхідність удосконалення адміністративно-правового регулювання фіскальної політики України. Однак під час розроблення заходів фіскальної політики слід урахувувати можливі суперечності. Так, необхідність скорочення податкових ставок, без якого економічне зростання може стикнутися з інвестиційними обмеженнями, перебуває у суперечності з неможливістю реалізувати цю необхідність унаслідок наявної потреби у фінансуванні різноманітних функцій держави. З метою розв'язання цієї проблеми необхідно акцентувати або на фіскальній функції оподаткування або на регулюючій. Обрання другого варіанта передбачає два можливі результати: у першому випадку наголос роблять на принципі ефективності оподаткування, коли скорочення податкових пільг дає змогу знизити ставки провідних податків. Таке зниження, завдяки збільшенню доходу, який перебуває в розпорядженні домогосподарок і фірм, стимулює нарощування ними власних накопичень, які, перетворюючись через банківську систему та ринок цінних паперів на реальні інвестиції, розширюють обсяг виробництва й базу оподаткування. Довгостроковим результатом такого трансмісійного механізму впливу фіскальної політики на національний продукт стає компенсація часових втрат бюджету стабільним нарощуванням податкових надходжень у найближчому майбутньому.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Пасічник Ю. В. Бюджетний потенціал економічного зростання в Україні : монографія / Ю. В. Пасічник. – Донецьк : Юго-Восток, 2005. – 642 с.
2. Новосільська Т. В. Прожитковий мінімум як базовий державний соціальний стандарт / Т. В. Новосільська // Вісник соціально-економічних досліджень. – 2013. – Вип. 3 (50). – Ч. 2. – С. 175–181.

3. Про затвердження Методики визначення прожиткового мінімуму на одну особу та для осіб, які відносяться до основних соціальних і демографічних груп населення [Електронний ресурс] : спільний наказ Мінпраці України, Мінекономіки, Держкомстату України від 17 трав. 2000 р. № 109/95/157. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/card/z0347-00>. – Назва з екрана.

4. Про затвердження Методики визначення прожиткового мінімуму [Електронний ресурс] : спільний наказ Мінсоцполітики України, Мінагрополітики України, Держстату України від 3 лют. 2017 р. № 178/147/31. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/card/z0281-17>. – Назва з екрана.

5. Бикова А. Л. Пржитковий мінімум як базовий соціальний стандарт в Україні: реалії та проблеми вдосконалення / А. Л. Бикова, А. В. Лобза, Л. Ю. Семенова // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – 2016. – № 17. – С. 108–114.

6. Паславська Р. Ю. Система адміністрування податків в Україні : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08 / Паславська Роксолана Юріївна. – Львів, 2014. – 224 с.

7. Бартенев С. А. История экономических учений : учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Магистр : Инфра-М, 2013. – 481 с.

8. Blankart C. Offenliche Finanzen in der Demokratie: Eine Einfuhrung in die Finanzwissenschaft. Aufl. – Munchen. Franz VahlenVerl., 2008. – 649 p.

9. Дулік Т. О. Вектори розвитку сучасної фіскальної політики України [Електронний ресурс] / Т. О. Дулік, Т. Ю. Александрюк // International Scientific Journal. – Режим доступу: <http://www.inter-nauka.com>. – Назва з екрана.

10. Нормативно-правове забезпечення стратегічного курсу України на європейську та євроатлантичну інтеграцію : навч. посіб.-хрестоматія : у 2 ч. / уклад. і коментар: І. В. Артьомов, Д. В. Вітер, Л. І. Загайнова, О. М. Казакевич, О. М. Руденко. – Ужгород : Ліра, 2007. – Ч. І. – 452 с.

11. Фіскальна політика: порівняльно-правове дослідження відповідності законодавства України Acquis Communautaire Європейського Союзу. – Київ, 2009. – 95 с.

REFERENCES

1. Pasichnyk, Yu.V. (2005). *Biudzhetni potentsial ekonomichnoho zrostantia v Ukraini* [Budget potential economic growth in Ukraine]. Donetsk: Yuho-Vostok: LTD [in Ukrainian].
2. Novosiiska, T.V. (2013). Prozhytkovyi minimum yak bazovyi derzhavnyi sotsialnyi standart [Living wage as a basic state social standard ovosilska]. *Visnyk sotsialno-ekonomichnykh doslidzhen, Journal of Social and Economic Research*, 3(50), 175-181 [in Ukrainian].
3. Spilnyi nakaz Minpratsi Ukrainy, Minekonomiky, Derzhkomstatu Ukrainy pro zatverdzhennia Metodyky vyznachennia prozhytkovoho minimumu na odnu osobu ta dlia osib, yaki vidnosiatsia do osnovnykh sotsialnykh i demografichnykh hrup naselennia: vid 17 trav. 2000 r. No. 109/95/157 [A joint order of the Ministry of Labor of Ukraine, the Ministry of Economy, the State Statistics Committee of Ukraine on approval Methods of subsistence minimum per person and for those who belong to basic social and demographic groups from May 17, 2000, No. 109/95/157]. (n.d.). *zakon2.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/card/z0347-00> [in Ukrainian].
4. Spilnyi nakaz Minsotspolityky Ukrainy, Minahropolityky Ukrainy, Derzhstatu Ukrainy pro zatverdzhennia Metodyky vyznachennia prozhytkovoho minimumu: vid 3 liut. 2017 r. No. 178/147/31 [A joint order of the Ministry of Social Policy of Ukraine, the Ministry of Agrarian Policy of Ukraine, the State Statistics Committee of Ukraine on approval Methods of subsistence level from February 3, 2017, No. 178/147/31]. (n.d.). *zakon2.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/card/z0281-17> [in Ukrainian].
5. Bykova, A.L., Lobza. A.V., & Semenova, L.Yu. (2016). Prozhytkovyi minimum yak bazovyi sotsialnyi standart v Ukraini: realii ta problemy vdoshkonalennia [Living wage as a basic social standards in Ukraine: realities and challenges of improving]. *Naukovy visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu, Scientific Bulletin of International Humanitarian University*, 17, 108-114 [in Ukrainian].
6. Paslavskaya, R.Yu. (2014). Systema administruvannia podatkov v Ukraini [The system of tax administration in Ukraine]. *Candidate's thesis*. Lviv [in Ukrainian].
7. Bartenev, S.A. (2013). *Istoriia ekonomicheskikh uchenii* [History scholar Ekonomicheskij] (2nd ed., rev.). Moscow: Magistr: Infra [in Russian].
8. Blankart, C. (2008). *OffentlicheFinanzen in der Demokratie: EineEinführung in die Finanzwissenschaft. Aufi*. Munchen. Franz VahlenVerl.
9. Dulik, T.O., & T. Aleksandriuk, T. Yu. *Vektory rozvytku suchasnoi fiskalnoi polityky Ukrainy* [Vectors of current fiscal Ukraine]. Retrieved from <http://www.inter-nauka.com> [in Ukrainian].
10. Artomov, I.V., Viter, D.V., Zahainova, L.I., Kazakevych, O.M., & Rudenko, O.M. (2007). *Normatyvno-pravove zabezpechennia strateichnoho kursu Ukrainy na yevropeisku ta yevroatlantychnu intehratsiiu* [Regulatory support Ukraines strategic course towards European and Euro-Atlantic integration] (part 1). Uzhhorod: Lira [in Ukrainian].
11. *Fiskalna polityka: porivnialno-pravove doslidzhennia vidpovidnosti zakonodavstva Ukrainy Acquis Communautaire Yevropeiskoho Soiuzu* [Fiscal policy: comparative legal research compliance legislation Ukraine EU Acquis Communautaire]. Kyiv [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 28.04.2017

Rakul O. – *Ph.D in Law, Researcher of the Department of Administrative Law and Procedure of the National Academy of Internal Affairs, Kyiv, Ukraine*

Factors of Improve the Administrative and Legal Regulation of Fiscal Policy in Ukraine

The main factors that determine the need to improve the administrative and legal regulation of fiscal policy in Ukraine identified social, economic and international factors, the existence of which is caused by modern economic and political situation in Ukraine. Social factors are the main necessitating improvement of administrative and legal regulation of fiscal policy in Ukraine, because the state tends to move closer to European standards of living of the population. Among the social factors determining factor is the need to consider the basic state social standard (subsistence) in the calculation of basic social standards in incomes. The legislative frame work that defines legal bases of formation and use of state social standards and guarantees, in Ukraine was the end of the last century, was then formed their system. Today there is a significant discrepancy between declared and actual norms as providing basic social standards and guarantees. Among the economic factors at growth of government spending that took place under the influence of foreign factors; strength ending fiscal burden, which in turn balanced tax system and increase tax evasion; increase in the budget deficit – as a consequence of the crisis enhance the socio-economic and military-political situation in Ukraine. International factors need to improve administrative and fiscal regulation Ukraine is the declaration of the European choice, leading to an obligation to bring its legislation in some parts of the rules and standards of EU tax law. Factors both to get her and individually, necessitating comprehensive improvement of administrative and legal regulation of fiscal policy in Ukraine. In the process of improving fiscal policy may conflict: the need to reduce tax rates, without which economic growth may face restrictions on investment, is in contradiction with the in ability to realize this necessity due to the existing financing needs of various state functions.

Keywords: fiscal policy, social reasons, economic reasons, political reasons, administrative and legal regulation.