

УДК 347.73

Євгенія Дуліба,

канд. юрид. наук,
доцент кафедри кримінального права і правосуддя
Міжнародного економіко-гуманітарного університету
імені академіка Степана Дем'янука

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ВПЛИВУ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ НА ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ ТА ВИТРАТ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

У статті здійснено теоретико-правовий аналіз нормативно-правових актів та позицій науковців щодо впливу інструментів державної податкової політики на формування доходів та витрат бюджетної системи та запропоновано теоретичні узагальнення і практичні рекомендації.

Ключові слова: адміністративно-правовий механізм, бюджетна система, бюджетне та податкове законодавство, доходи та витрати бюджетів, податкова політика, податкова система.

Постановка проблеми. Важливим складником діяльності держави є формування грошових фондів із метою забезпечення здійснення власних функцій. Здійснюючи управлінську (адміністративну) діяльність, держава регулює процеси, що безпосередньо пов'язані з розподілом і перерозподілом сукупного суспільного продукту й національного доходу.

За допомогою норм фінансового права держава прагне організувати та врегулювати дані суспільні відносини, надати їм відповідної форми і змісту. У результаті цього такі відносини стають фінансово-правовими, тобто урегульованими нормами фінансового права економічними відносинами, що виникають, змінюються та припиняються в процесі мобілізації, розподілу й використання централізованих і децентралізованих фондів фінансових ресурсів і мають державно-владний, майновий характер [1, с. 12].

Бюджетна система, яка складається з державного та місцевих бюджетів, виступає центральною ланкою фінансової системи України. Роль бюджетів в управлінні процесом функціонування держави та об'єднаних територіальних громад є ключовою, оскільки за рахунок саме бюджетних надходжень формуються відповідні грошові фонди, що забезпечують виконання державних завдань і функцій, функціонування органів державної влади, місцевого самоуправління, інших сфер суспільних відносин.

Важливим завданням сучасної науки адміністративного та фінансового права є визначення теоретичних засад правового впливу державної бюджетно-податкової політики на формування доходів і витрат бюджетної системи нашої держави, оскільки натеper в Україні податковий механізм є найбільш ефективним засобом забезпечення доходів держави та повинен удосконалюватись у процесі побудови сучасної, орієнтованої на європейські стандарти розподільної податкової системи.

Аналіз основних досліджень і публікацій.

Основоположним засадам призначення, побудови та дієвості системи оподаткування, а також особливостям формування та функціонування бюджетної системи в нашій державі присвячена значна кількість досліджень вітчизняних науковців у галузі адміністративного та фінансового права, економіки, фінансів, державного управління тощо, таких як: Г. Бех, І. Ватуля, Л. Воронова, О. Дмитрик, Д. Кобильнік, В. Курило, П. Кучерявенко, О. Лукашев, В. Мушенко, І. Педь, А. Нечай, О. Орлюк, Л. Савченко, та інших.

Проте, на нашу думку, у науковій літературі обмежена кількість праць щодо особливостей впливу наявної вітчизняної податкової політики на формування доходів і витрат бюджетної системи. Елементи такого позитивного взаємозв'язку, який, на наше переконання, міг би змінити вектор фіскальної державної податкової політики на стимулюючу та регулюючу, не знайшов свого відображення в оновленому бюджетному та податковому законодавстві.

Метою статті є спроба теоретико-правового аналізу нормативно-правових актів та результатів досліджень вітчизняних науковців щодо впливу інструментів податкової політики на формування доходів та витрат бюджетної системи нашої держави та формування теоретичних узагальнень та практичних рекомендацій за проблематикою.

Виклад основного матеріалу. Діяльність держави у сфері нормативно-правового регулювання всієї сукупності суспільно-економічних відносин у більшості наукових праць сучасних вітчизняних науковців у галузі права, економіки, державного управління тощо визначається як державна політика. Однак тлумачення даного поняття у науковій літературі є різні та формуються залежно від позиції самого автора.

Здійснивши аналіз визначень поняття «державна політика», які пропонують Л. К. Воронова [2, с. 78], М. П. Кучерявенко [3, с. 37; 4, с. 33; 5, с. 71–72], І. Д. Ватуля [6, с. 46], зазначимо, що всі ці визначення є такими, що широко і різнопланово характеризують дане суспільно-правове явище. Зазначимо, ми притримуємося тлумачення поняття «державна політика», запропонованого В. В. Мушенком, який визначає його як «відносно стабільну, організовану та цілеспрямовану діяльність органів державної влади стосовно певного питання чи комплексу питань, яка здійснюється ними безпосередньо чи опосередковано за допомогою регуляторних заходів, законів, бюджетних пріоритетів і впливає на життя суспільства чи окремого індивіда» [7, с. 248].

Прийняття державою нормативно-правових актів є одним з основних способів вираження сучасної державної політики. Залежно від сфери регулювання суспільних відносин державна політика поділяється на напрями, а прийняті державою нормативно-правові акти забезпечують регулювання конкретної сфери суспільних відносин чи діють комплексно на кілька таких сфер.

Виходячи з цього, зазначимо, що вся сукупність заходів держави щодо організації та використання фінансів для забезпечення соціально-економічного суспільного розвитку, що знаходить своє вираження у методах мобілізації бюджетних ресурсів та їх використання на потреби держави, розвитку економіки, соціального захисту населення тощо, є бюджетно-податковою або фіскальною політикою держави.

Здійснюючи теоретико-правовий аналіз податкової політики, слід зазначити, що першим нормативним актом, в якому закріплені основні засади такої політики нашої держави, є Постанова Верховної Ради України від 04.12.1996 «Про Основні положення податкової політики в Україні» [8]. У цій постанові викладена теоретично сприятлива для усіх верств суспільства модель побудови та розвитку державою системи оподаткування. Зокрема, визначено, що основною метою реформування системи оподаткування є сприяння стабілізації матеріального виробництва, підвищення його ефективності і на цій основі задоволення державних та соціальних потреб. Система оподаткування повинна забезпечити оптимізацію структури розподілу і перерозподілу національного доходу. Граничний рівень перерозподілу валового внутрішнього продукту через зведений бюджет України не повинен перевищувати 40-45 відсотків. Реформуванню підлягають правові норми, що визначають форми, методи, механізми регулювання і встановлення величини та порядку справляння податків, зборів, інших обов'язкових платежів до бюджетів, необхідних державі для виконання її функцій [8].

Основоположним актом сучасності, який визначає основні засади податкової політики нашої держави з 2011 року, є Податковий кодекс України. Даний акт не містить окремої статті «Податкова політика», однак скомпоно-

вано визначає її суть у окремих статтях: «Сфера дії Податкового кодексу України» (стаття 1); «Податкове законодавство України» (стаття 3); «Основні засади податкового законодавства України» (стаття 4); «Співвідношення податкового законодавства з іншими законодавчими актами» (стаття 5) тощо [9].

Слід зазначити, що на протигагу наявності досить широкої характеристики податкових правовідносин у вищезазначених нормативних актах відсутня комплексна характеристика структури податкової політики, що потребує подальшого дослідження шляхом аналізу наукових здобутків.

У контексті розвитку досліджуваних правовідносин М. П. Кучерявенко зазначає, що бюджетно-податкова політика виконує три основні функції:

- фіскальну, яка є найважливішою та згідно з якою податки виконують своє основне призначення – насичення доходної частини бюджету (доходи держави) для задоволення потреб суспільства та діяльності органів державної влади;
- економічного регулювання – полягає у використанні податків та видатків бюджету як інструментів управління економікою;
- вирівнювання доходів – полягає у використанні бюджетного регулювання як інструмента перерозподілу валового внутрішнього продукту між усіма соціальними верствами населення [5, с. 40].

На продовження аналізу досліджуваної правової категорії І. Д. Ватуля зазначає, що залежно від тривалості періоду і характеру завдань, що вирішуються, бюджетно-податкова політика поділяється: на бюджетну стратегію як довгостроковий курс бюджетної політики, розрахований на перспективу, що передбачає вирішення глобальних завдань, визначених економічною стратегією, а також на бюджетну тактику, яка є швидкодіючим механізмом бюджетної політики в країні, гнучким методом пошуку короткострокової рівноваги, стабілізації та пристосування до умов, які постійно змінюються [6, с. 234].

Виходячи з цього, зазначимо, що основною метою податкової політики, тобто стратегії правового регулювання бюджетно-податкових відносин у державі, є оптимальний розподіл валового внутрішнього продукту та національного доходу між галузями економіки, соціальними групами населення, територіями. Саме на цій основі, на нашу думку, має забезпечуватися стійке зростання економіки, удосконалення її структури, створення умов для розвитку господарюючих суб'єктів різних форм власності.

Досліджуючи роль та місце непрямих податків у податковій системі України, І. В. Педь загальну фіскальну політику поділяє на два типи.

1. Дискреційна політика, що викликана свідомими рішеннями органів влади у сфері державних видатків та податків з метою впливу на реальний обсяг національного доходу, зайнятість та інфляцію та поділяється на два види: експансивна фіскальна політика, що охоплює збільшення державних видатків та скорочення податків з метою розширення сукупного попи-

ту в економіці в період циклічного спаду, та рестрикційна фіскальна політика, що стабілізує економіку в умовах інфляційного надлишкового попиту, який виникає внаслідок циклічного підйому. Основними засобами дискреційної фінансової політики є: державні інвестиції; соціальні трансферти; зміни у податковому регулюванні; фінансування державних програм тощо.

2. Недискреційна політика являє собою комплекс вбудованих регуляторів: податки, соціальні виплати, ефект надійності компаній, інертність схильності до споживання тощо [10, с. 214].

Характеризуючи запропоновані типи бюджетно-податкової (фіскальної) політики, слід зазначити, що оскільки здійснення державних видатків означає використання засобів державного бюджету, а податки є основним джерелом його поповнення, то фіскальна політика полягає у «маніпулюванні» державним бюджетом. Адже у формуванні державного бюджету основною задачею є його збалансованість або повне покриття витрат доходами й утворення залишку коштів. Саме з цього приводу всесвітньо відомий науковець Адам Сміт ще у 1776 році зазначав, що єдиним хорошим бюджетом є збалансований бюджет [11, с. 211].

Надавши аналіз теоретико-правових засад державних доходів у системі державної фіскальної політики, на нашу думку, також слід охарактеризувати державні видатки, які являють собою витрати, пов'язані з діяльністю держави, головною функцією яких є «соціально-економічне регулювання та забезпечення загальних умов життя суспільства» [5, с. 28].

Як показує власний досвід наукових досліджень, одним із ключових питань теорії й практики державного правового регулювання фіскальної політики є вибір оптимального рівня державних видатків. Адже до факторів, які визначають рівень державних видатків, на наше переконання, належать: рівень багатства чи бідності країни; трансфертна політика; процедури прийняття бюджетних рішень; ступінь суспільного блага, тобто сукупність наявних витрат, які необхідно фінансувати з бюджету.

Наша держава фінансує свої видатки згідно з доходами бюджету, які складаються з таких груп основних груп надходжень, як податки та неподаткові платежі, котрим ми надамо короткий аналіз.

Податки є обов'язковими, безумовними платежами до відповідного бюджету платників податків (стаття 6) та поділяються на: а) власне податки – на доходи фізичних осіб, на прибуток підприємств, на додану вартість, екологічний податок тощо; б) збори – за місця для паркування транспортних засобів, туристичний збір; в) рентні плати – за використання природних ресурсів (лісових, водних, надр); г) мита (стаття 9) [9].

Неподаткові платежі: а) плата за ліцензії на діяльність; б) кошти від приватизації; в) адміністративні збори і платежі; г) штрафні (фінансові санкції), штрафи; д) інші неподаткові надходження (від реалізації надлишкового

озброєння; амортизаційні надходження; продажу державних запасів тощо) [3, с. 61].

Зазначимо, що перераховані основні види доходів формують кошти бюджетної системи, які використовуються державою для забезпечення внутрішньодержавних суспільно-економічних відносин та зовнішньої державної політики. Усю сукупність державних видатків Л. К. Воронова поділила на чотири категорії:

– споживання в державному секторі, яке може бути пов'язане з національною обороною, утриманням транспортної системи, освітою, наукою, енергетикою, охороною здоров'я, житловим будівництвом тощо;

– соціальні трансферти, які охоплюють собою допомогу непрацездатним, пенсіонерам, безробітним, малозабезпеченим тощо;

– проценти з державного боргу, що являють собою процентні платежі пов'язані з позичками (боргом) держави у зв'язку з перевищенням у попередньому періоді витрат над надходженнями;

– державні інвестиції як кошти, що спрямовуються на створення або збільшення капіталу державних об'єктів інвестування в різних сферах її діяльності [2, с. 228].

Правове регулювання бюджетно-податкової політики доходів і витрат повинно здійснюватись таким чином, щоб могло забезпечувати нормальний стан державного бюджету, у якому витратна частина дорівнює доходній. Такий стан визначає нормальний економічний розвиток держави та раціональне адміністративно-правове управління фінансами держави. Дефіцитний стан державного бюджету виникає у разі перевищення витратної частини бюджету над доходною, а фінансування дефіциту державного бюджету здійснюється, зокрема, в Україні шляхом: підвищення податкового тиску на платників податків для збільшення податкових надходжень до бюджету; грошово-кредитної емісії; внутрішньої і зовнішньої позики та інших непопулярних для суспільства та нераціональних для розвитку національної економіки методів.

Висновки

Отже, здійснений теоретико-правовий аналіз показав, що на правове регулювання формування доходів і витрат бюджетної системи нашої держави впливають об'єктивні і суб'єктивні фактори державної політики у цілому та її складової частини – податкової політики. До об'єктивних факторів належать стан економіки, який впливає на доходну частину бюджету, а до суб'єктивних – зовнішня і внутрішня політика держави, правове забезпечення та державна фінансова підтримка суспільного економічного розвитку.

Стан правового регулювання системи оподаткування та податкова політика суттєво впливають на розвиток економіки. Податкова реформа щодо зменшення податкового тиску через зміну податкового законодавства має врегулювати відношення суб'єктів господарювання з державою та гарантувати стабільність податкового

законодавства. Оскільки вплив адміністративних важелів держави на правове регулювання економічних процесів відбувається через законодавчі та нормативні документи, то з метою урегулювання таких відносин нами пропонується внесення змін до Податкового кодексу України у частині запровадження окремого розділу «Державна податкова політика України» з включенням до нього статті 1–13 Кодексу та доповнення наявним у Постанові Верховної Ради України «Про Основні положення податкової політики в Україні» [8] визначенням поняття «податкова політика» та його характеристикою.

В умовах нестабільної економіки бюджет посідає одне з провідних місць у підтримці життєдіяльності держави, що досягається через перерозподіл бюджетних коштів між галузями і регіонами. При цьому мають дотримуватись принципи ефективності, стабільності та соціальної справедливості перерозподілу [12, с. 94]. Ефективність правового регулювання впливу бюджетної системи на розвиток економіки залежить, передусім, від її стану, чіткого режиму економного використання коштів бюджету і спрямування зекономлених коштів у пріоритетні галузі виробництва, а стабільність бюджетної системи – від стабільності бюджетно-податкової політики держави.

Список використаних джерел:

1. Курило В. І. Податкові ризики сільськогосподарського виробництва в Україні: фінансово-правова характеристика : монографія / В. І. Курило, В. В. Мушенко, О. С. Риженко ; за заг. ред. д. ю. н., проф. В. І. Курила. – Ніжин: НДУ ім. М. Гоголя, 2017. – 191 с.

В статье осуществлен теоретико-правовой анализ нормативно-правовых актов и позиций ученых относительно влияния инструментов государственной налоговой политики на формирование доходов и расходов бюджетной системы и предложены теоретические обобщения и практические рекомендации.

Ключевые слова: административно-правовой механизм, бюджетная система, бюджетное и налоговое законодательство, доходы и расходы бюджетов, налоговая политика, налоговая система.

The article deals with theoretical and legal analysis of legal acts and positions of scientists concerning the influence of state tax policy instruments on the formation of incomes and expenditures of the budget system, and theoretical generalizations and practical recommendations are proposed.

Key words: administrative-legal mechanism, budgetary system, budget and tax legislation, revenue and expenditure budgets, tax policy, tax system.

2. Воронова Л. К. Фінансове право України / Л. К. Воронова – К. : Право, 2013. – 536 с.

3. Податкове право : навчальний посібник / [Г. В. Бех, О. О. Дмитрик, Д. А. Кобильнік та ін.]; за ред. М.П. Кучерявенка. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 400 с.

4. Кучерявенко М. П. До питання про систему фінансового права / М. П. Кучерявенко // Право України. – 2003. – № 4 – С. 33–37.

5. Кучерявенко М. П. Податкове право : підручник / М. П. Кучерявенко. – К. : Право, 2013. – 536 с.

6. Ватуля Д. І. Податки, збори, платежі : навчальний посібник / Д. І. Ватуля. – К. : Центр навчальної літератури, 2006. – 352 с.

7. Мушенко В. В. Сучасна державна політика України щодо фінансової підтримки сільського господарства / В. В. Мушенко // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. 2014. – Вип. 197. – Ч. 1. – С. 244–250. – (Серія: Право).

8. Про Основні положення податкової політики в Україні : Постанова Верховної Ради України від 04.12.1996 № 561/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 5. – Ст. 40.

9. Податковий кодекс України : Закон від 02.12. 2010 // Голос України. – 2010. – № 229–230 (4979–4980).

10. Педь І. В. Непрямі податки у податковій системі України : навчальний посібник / І. В. Педь ; за ред. Ю. М. Лисенкова. – К. : Знання, 2008. – 348 с.

11. Економічний дискурс : міжнародний збірник наукових праць / відпов. ред. Н. В. Семенішена. – Випуск 3. (м. Львів). – Тернопіль: Крок, 2014. – 307 с.

12. Мушенко В. В. Принципи діяльності держави щодо фінансової підтримки сільського господарства / В. В. Мушенко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – К., 2011. – № 7. – С. 91–98.

