

УДК 347.73

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313.2019.7.29>**Михайло Соф'їн,**

канд. юрид. наук, докторант

Науково-дослідного інституту публічного права

ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Курс України на європейську інтеграцію зумовлює необхідність приведення ключових напрямів державної політики у відповідність до європейських норм і стандартів. Зокрема, це стосується фінансової політики, яка в нашій державі має ряд проблем. Вдосконалення даного напрямку державної політики вимагає перегляду її основних, в тому числі сутнісних аспектів. Це зумовило необхідність вивчення чинного українського законодавства, а також відповідних наукових позицій, та дослідження поняття фінансової політики в Україні в умовах Євроінтеграції. Наголошено, що під політикою розуміється: цілеспрямована діяльність у галузі взаємовідносин між різними суспільними групами, державами й народами, яка пов'язана із боротьбою за здобуття або утримання державної влади як знаряддя регулювання і формування цих взаємовідносин; певна частина, програма або напрям такої діяльності; сукупність засобів (інструментів) та методів (технік) для реалізації певних інтересів, тобто для досягнення певних цілей. Доведено, що у загальному розумінні фінансова політика – це курс діяльності органів публічної влади щодо управління відносинами і процесами з питань наповнення державного бюджету та здійснення видатків із нього. З'ясовано, що у провідних європейських країнах фінансова політика виступає не лише засобом фінансування державних інститутів та механізмів з метою забезпечення їх нормального функціонування, але є також важливим інструментом забезпечення належного економічного розвитку держави, як в цілому, так і її окремих регіонів та засобом зменшення залежності рівня життя, соціального благополуччя населення від коливань економічної активності. Зроблено висновок, що у правовому сенсі фінансова політика в Україні в умовах Євроінтеграції має розумітися як сукупність правових, а також інших (організаційно-управлінських, фінансово-економічних, інформаційних тощо) заходів, здійснюваних компетентними суб'єктами в межах правового поля і спрямованих на врегулювання відносин та процесів з питань формування державного бюджету та здійснення фінансування, витрат із нього з метою забезпечення життєздатності механізму держави, її помірного, стабільного та рівномірного соціально-економічного розвитку на рівні країн ЄС.

Ключові слова: фінансова політика, державна політика, Євроінтеграція, законодавство, заходи.

Постановка проблеми. Благополуччя та авторитет держави, як на внутрішньому, так і зовнішньому рівнях залежать від цілого ряду факторів, одним із головних серед яких є стан її економічного розвитку, який зумовлює як конкурентоспроможність держави на міжнародній арені, так і рівень життя її населення. Економічна стабільність держави своєю чергою безпосередньо пов'язана з ефективністю та дієвістю фінансової політики у ній, основним складником якої є фінансова політика. З моменту проголошення незалежності влада намагається виробити оптимальну державну політику у сфері оподаткування і в деяких важливих аспектах в останні роки досягла успіхів. Однак водночас зарано говорити про те, що в Україні сформована та реалізується ефективна та дієва фінансова політика, яка повною мірою відповідає потребам суспільно-економічного розвитку нашої держави, а також європейським стандартам.

Стан дослідження. Державна фінансова політика в нашій державі все ще має цілий ряд проблем, на які у своїх дослідженнях звертали увагу такі дослідники, як М. Кучерявенко, Г. Бех, В. Андрущенко, Т. Меркулова, М. Гридчина, Д. Кобильнік, В. Тропина, Н. Вдовиченко, В. Білоцерківець, Я. Жаліло, О. Дмитрик, А. Крисоватий, С. Маслюченко, Я. Литвиненко та багато інших. Останніми роками представники і наукових, і політичних кіл наголошують на тому, що більше уваги в ході удосконалення української фінансової політики має приділятися її приведенню у відповідність до провідних європейських норм і стандартів, що є цілком справедливим, враховуючи активний курс нашої держави на європейську інтеграцію. Зокрема, у Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 року № 2411-VI закріплено, що пріоритетними напрямками зовнішньої політики нашої держави є: забез-

печення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі; підтримка розвитку торговельно-економічного, науково-технічного та інвестиційного співробітництва України з іноземними державами на засадах взаємної вигоди; забезпечення з метою повноцінного економічного розвитку, підвищення добробуту народу інтеграції економіки України у світову економічну систему [1]. Загалом підтримуючи необхідність реформування української фінансової політики з огляду на європейські стандарти та принципи її здійснення, водночас вважаємо за необхідне звернути увагу на те, що науково-теоретичному обґрунтуванню мають бути піддані не лише окремі проблемні аспекти зазначеної політики, але й її основоположні, сутнісні питання.

Метою статті є дослідження поняття фінансової політики в Україні в умовах Євроінтеграції.

Виклад основного матеріалу. Розпочинаючи аналіз поняття фінансової політики, слід зазначити, що дана термінологічна конструкція використовується у тексті ряду офіційних актів, проте її безпосереднього тлумачення у них немає. Так, наприклад, у Постанові Верховної Ради України «Про Основні напрями бюджетної політики на 2012 рік» від 13 травня 2011 р. № 3358-VI зазначається, що інвестиційна активність підтримуватиметься шляхом поліпшення фінансового стану підприємств в умовах зміцнення банківської системи та проведення фінансової політики, спрямованої на зниження податкового навантаження та створення умов для покращення інвестиційного клімату [2]. У рішенні Ради Національного банку України «Про Основні засади грошово-кредитної політики на 2018 рік та середньострокову перспективу» від 12.09.2017 № 37-рд зазначається, що економічному зростанню значною мірою сприятимуть поступове пом'якшення фінансової та монетарної політики, що стимулюватиме споживчий попит, а також зростання обсягів експорту на тлі поліпшення умов торгівлі, високого врожаю та вирішення проблем із поставками сировини [3]. У розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017 – 2020 роки» від 8 лютого 2017 р. № 142-р закріплено, що чітке розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, окрім іншого, потребує також запровадження на постійній основі консультацій між центральними органами виконавчої влади та всеукраїнськими асоціаціями органів місцевого самоврядування

щодо завдань фінансової політики, делегованих повноважень, їх фінансового забезпечення у коротко- та середньостроковій перспективі [4]. Задля з'ясування сутності понятійно-термінологічної конструкції «фінансова політика» розглянемо зміст її окремих складників. Так, термін «фінансовий» походить від латинського слова «фіскус» (fiscus), що у буквальному розумінні означає кошик. У Стародавньому Римі – військова каса, орган управління імператорськими помістями і конфіскованим майном, а також загальнодержавний фінансовий і податковий центр [5, с. 616]. Ж.В. Піскова з цього приводу пише, що з кінця I ст. до н. е. фіском стала називатися приватна скарбниця імператора, що знаходилася у веденні чиновників і наповнювалася доходами з імператорських провінцій. З IV ст. н. е. фіскус – єдиний загальнодержавний центр Римської імперії, куди стікалися всі види доходів, податків і зборів, вироблялися державні витрати тощо (звідси позначення терміном «фіскус» державної скарбниці) [6]. У тлумачних словниках сучасної української мови термін «фінансовий» визначається як такий, що пов'язаний із оподаткуванням, видатками та витратами, надходженнями та видатками із бюджету [7, с. 1538]. Далі щодо терміну «політика», який походить від грецького слова «politikos» (πολιτικός), що означає державна діяльність [5, с. 451]. К.О. Ващенко та В.О. Корнієнко у своїх працях пишуть, що термін «політика» походить від давньогрецького слова polis (місто-держава) та пов'язаних з ним слів politeia (конституція), politike (мистецтво управління), politikos (державний діяч), polites (громадянин) [8]. Сьогодні під політикою розуміється: цілеспрямована діяльність у галузі взаємовідносин між різними суспільними групами, державами й народами, яка пов'язана із боротьбою за здобуття або утримання державної влади як знаряддя регулювання і формування цих взаємовідносин; певна частина, програма або напрям такої діяльності; сукупність засобів (інструментів) та методів (технік) для реалізації певних інтересів, тобто для досягнення певних цілей (звичайно, в певному соціальному [9, с. 531]; діяльність з керівництва та управління суспільством на основі публічної влади [8]. О.В. Воронянський, Т.Ю. Кулішенко зазначають, що політика – це конкурентна боротьба за захоплення, здійснення і утримання політичної влади. Автори підкреслюють, що політика передбачає не просто здійснення публічної влади, а конкурентну боротьбу між претендентами на панування за право прийняття владних рішень та за панівний статус у суспільстві, де боротьба за владу відсутня, відсутня і політика як форма суспільної діяльності. Метою політики, так само як і метою соціальної влади, є контроль

над розподілом ресурсів, доступних для цього суспільства. Встановлення такого контролю передбачає підпорядкування суб'єкту політичної влади центрів прийняття владних рішень – як державних, так і недержавних [10, с. 13]. Аналіз доктринальних джерел свідчить про те, що політика тлумачиться і як боротьба за владу, і як певний курс в управлінні суспільними справами. З цього приводу слід відмітити дослідження Г.В. Музиченка, який пише, що слід розрізняти такі терміни, як “politics” та “policy”. “Politics” – це сфера взаємовідносин різних соціальних груп та індивідів у використанні інститутів публічної влади задля реалізації своїх суспільно значущих інтересів і потреб; суспільна наука, що вивчає політичні інституції і принципи та поведінку влади. “Policy” – це план, курс дій або напрям дій, прийнятий і дотримуваний владою, керівником, політичною партією та інше; певний курс дій, обраний заради вигідності, зручності тощо. Саме в такому контексті, як наголошує дослідник, розуміється термін «державна політика» загалом чи її відповідний напрям – зовнішня, внутрішня, економічна, соціальна, культурна тощо. Близькими за змістом (але не синонімами) є терміни «програма» і «стратегія». Відповідно, політика як курс або напрям дій є предметом аналізу політики, який здійснюють політичні аналітики [11, с. 370; 12, с. 262; 13]. «Державна політика, – відмічають В. Ребкала, В. Тертички, – це відносно стабільна, організована й цілеспрямована діяльність / бездіяльність державних інституцій, здійснювані безпосередньо чи опосередковано щодо певної проблеми або сукупності проблем, яка впливає на життя суспільства» [14, с. 6]. Схожу позицію висловлює В.Є. Романов, який вважає, що державна політика являє собою відносно стабільну, організовану та цілеспрямовану діяльність уряду стосовно певної проблеми або предмета розгляду, яка здійснюється ним безпосередньо або опосередковано через уповноважених агентів і впливає на життя суспільства» [15, с. 12]. З точки зору В.Д. Бакуменка, дана політика – це діяльність держави щодо визначення та досягнення соціально значущих цілей розвитку суспільства чи його окремих сфер» [16, с. 35].

Враховуючи вищевикладене стосовно розуміння змісту понять «фіскальний», «політика» та «державна політика», можемо дійти висновку, що у загальному розумінні фіскальна політика – це курс діяльності органів публічної влади щодо управління відносинами і процесами з питань наповнення державного бюджету та здійснення видатків із нього. На сторінках спеціальної літератури висловлюються різні думки з приводу тлумачення поняття фіскальної політики. Так, наприклад, Т.В. Меркулова

вважає, що фіскальна політика у сучасному її розумінні являє собою сукупність фінансових заходів держави у сфері управління бюджетом, податками і витратами з метою регулювання ділової активності, стримування коливань сукупного попиту, впливу на рівень зайнятості, інфляції та інших макроекономічних показників економіки. Крім того, наголошує дослідниця, фіскальна політика разом із кредитно-грошовою політикою є чи не головним макроекономічним інструментом регулювання ринкової економіки і спирається на здатність урядових закупівель, податків і трансфертних платежів впливати на національний дохід і реальний ВВП [9, с. 739]. М.І. Небава визначає фіскальну політику як регулювання доходів і витрат держави. Заходи фіскальної політики, як зазначає автор, визначаються поставленою метою (боротьба з інфляцією, згладжування циклічних коливань економіки, зниження рівня безробіття). Держава регулює сукупний попит і реальний національний дохід за допомогою державних витрат, трансфертних виплат і оподаткування [17]. П.В. Круш вважає, що фіскальна (бюджетно-податкова) політика – це заходи уряду, спрямовані на забезпечення повної зайнятості та виробництво неінфляційного ВВП шляхом зміни державних видатків, системи оподаткування та підходів до формування державного бюджету в цілому. Це дії уряду, спрямовані на формування оптимального обсягу і структури державних витрат для забезпечення належного рівня зайнятості, обмеження і запобігання інфляції та інших негативних економічних явищ [18]. В.Д. Базилевич характеризує фіскальну політику як особливий вид діяльності держави щодо вилучення за допомогою податків та інших джерел, які мають допоміжний характер доходів економічних суб'єктів для забезпечення тих видів діяльності, які не мають власних джерел доходів або мають недостатні для забезпечення належного рівня розвитку джерела фінансування [19, с. 172]. С.О. Масліченко пише, що фіскальна політика являє собою суб'єктивну форму прояву об'єктивної дії фіскального механізму як сукупність методологічних принципів, практичних форм організації та методів використання державних фінансів [20, с. 8]. В.Г. Чепінога зазначає, що серед складників сукупного попиту значне місце відведено витратам держави та податкам. Маніпулювання цими елементами дає можливість державі впливати як на сукупний попит, так і на сукупну пропозицію, а також регулювати макроекономічну рівновагу. Система заходів регулювання державою цих процесів за допомогою податків та різного роду державних витрат і називається фіскальною, або бюджетною, політикою, в рамках якої держава

приймає рішення щодо своїх витрат та податків. До державних витрат належать витрати держави на утримання своїх органів, а також на закупку товарів та послуг [21]. О.В. Ракул, проаналізувавши низку підходів до визначення сутності фіскальної політики держави, дійшла висновку, що цю категорію розуміють як: заходи держави щодо формування, наповнення та регулювання державного бюджету з використанням податкових важелів; діяльність держави щодо формування й реалізації оптимальної політики витрат із державного бюджету, спрямована на формування ефективної національної економіки; діяльність держави щодо формування та реалізації політики надходжень і витрат державного бюджету, що має на меті створення належних умов для продуктивного розвитку національної економіки. Сама дослідниця пропонує визначати зазначену політику як сукупність заходів, які проводять органи державної влади щодо формування й реалізації дохідного та видаткового складників державного бюджету з метою ефективного виконання державою своїх функцій [22].

Отже, з вищевикладеного видно, що серед дослідників немає єдності щодо розуміння поняття фіскальної політики: одні її тлумачать у більш вузькому сенсі, зводячи суто до справляння податків, інші значно ширше характеризують сутність означеної політики, ведучи мову про весь обсяг джерел наповнення державного та місцевих бюджетів, а також про управління видатками із них. На наше переконання, саме другий підхід є більш справедливим, адже не можна запровадити ефективну та стабільну фіскальну політику, якщо її реалізація не враховує усіх джерел наповнення бюджету, напрямів та обсягів фінансування із нього, можливі податкові ризики тощо. Історія становлення і розвитку фіскальної політики в Україні (особливо на ранніх етапах) має багато прикладів, коли відсутність належної уваги з боку влади по відношенню до управління видатками, призводила до кризових явищ. Далі, розмірковуючи про сутність фіскальної політики в умовах Євроінтеграції, слід звернути увагу на те, на що спрямовується дана політика, які її пріоритети. А.І. Крисоватий з цього приводу зазначає, що важливою особливістю фіскальної сфери у більшості високорозвинутих країн ЄС є те, що вони, з одного боку, використовують потенціал доволі ефективного (у них) ринкового саморегулювання і регуляторні можливості податків, а з іншого – прагнуть покращити динаміку та якість соціально-економічного розвитку шляхом формування надійної фінансової бази задля усунення державою «провалів ринку» і структурних диспропорцій. Причому дедалі більше ускладнення соціально-економічних систем вимагає постійного розширення сфери

втручання держави у відтворювальні процеси за рахунок оптимізації видатків бюджету в умовах обмежень щодо розширення експансії фіску [23, с. 64]. Тобто у провідних європейських країнах фіскальна політика виступає не лише засобом фінансування державних інститутів та механізмів з метою забезпечення їх нормального функціонування, але водночас є важливим інструментом забезпечення належного економічного розвитку держави, як в цілому, так і її окремих регіонів, та зменшення залежності рівня життя, соціального благополуччя населення від коливань економічної активності.

Висновок

Враховуючи вищевикладене, вважаємо, що у правовому сенсі фіскальна політика в Україні в умовах Євроінтеграції має розумітися як сукупність правових, а також інших (організаційно-управлінських, фінансово-економічних, інформаційних тощо) заходів, здійснюваних компетентними суб'єктами в межах правового поля і спрямованих на врегулювання відносин та процесів з питань формування державного бюджету та здійснення фінансування, витрат із нього з метою забезпечення життєздатності механізму держави, її помірною, стабільною та рівномірною соціально-економічного розвитку на рівні країн ЄС.

Список використаних джерел:

1. Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 року № 2411-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>.
2. Постанова ВРУ «Про Основні напрями бюджетної політики на 2012 рік» від 13 травня 2011 р. № 3358-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3358-17>.
3. Рішення НБУ «Про Основні засади грошово-кредитної політики на 2018 рік та середньострокову перспективу» від 12.09.2017 № 37-рл. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/vr037500-17>.
4. Розпорядження КМУ «Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017 – 2020 роки» від 8 лютого 2017 р. № 142-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249797370>.
5. Словник іншомовних слів / Уклад. : С.М. Морозов, Л.М. Шкарапуга. Київ : Наук. думка, 2000. 680 с.
6. Формування системи показників фіскальної ефективності податків: теорія і практика. Науковий вісник Мукачівського державного університету. Серія «Економіка». 2016. Вип. 2. С. 174–180. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvmdue_2016_2_32.
7. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов.

ред. В.Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005, 1728 с.

8. Політологія для вчителя : навч. посібн. для студ. Педагогічних ВНЗ / за заг. ред. : К.О. Ващенко, В.О. Корнієнка. Київ : Вид-во імені М.П. Драгоманова, 2011. 406 с. URL: https://web.posibnyku.vntu.edu.ua/fmib/13vashenko_politologiya_dlya_vchitelya/2..htm.

9. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін. ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.

10. Воронянський О.В., Кулішенко Т.Ю., Скубій І.В. Політологія: підручник. Харків, ХНТУСГ імені Петра Василенка, 2017. 180с.

11. Економічний розвиток і державна політика : навч. посібник / [Бажал Ю., Кілієвич О., Мертенс О. та ін. ; за заг. ред. Ю.Єханурова, І.Розпутенка]. Київ : Вид-во УАДУ, 2001. 480 с.

12. Кілієвич О. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки. Київ : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2003. 510 с.

13. Визначення державної політики в сучасній політичній науці / Г. В. Музиченко. Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. Серія «Політологія». 2011. Т. 155, Вип. 143. С. 104–108. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nrpdurpol_2011_155_143_22.

14. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження в Україні : навч. посіб. / кол. авт. ; за заг. ред. В. Ребкала, В. Тертички. Київ : Вид-во НАДУ, 2000. 232 с.

15. Романов В.Є. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження / В.Є. Романов, О.М. Рудік, Т.М. Брус. Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2003. 72 с.

16. Бакуменко В.Д., Надолішній П.І. Теоретичні та організаційні засади державного управління : навч. пос. Київ : Міленіум, 2003. 256 с.

17. Небава М.І. Теорія макроекономіки / Навч. посіб. Київ : Слово, 2005. 536 с. URL: https://web.posibnyku.vntu.edu.ua/fmib/14nebava_teoriya_makroekonomiki/7.htm

18. Круш П.В. Гроші та кредит : навч. посіб. Київ : Центр учбової літератури, 2010. 216 с. URL: https://pidruchniki.com/13331222/finans/fiskalna_politika_derzhavi.

19. Базилевич В.Д. Макроекономіка : навч. посібник / В.Д. Базилевич, Л.О. Баластрик. Київ : Атіка, 2002. 368 с.

20. Масліченко С.О. Фіскальний механізм у системі державного регулювання : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: спец. 08.01.01 «Економічна теорія». Київ, 2002. 19 с.

21. Економічна теорія: підручник / В.Г. Чепінога. Київ : Юрін-ком Інтер, 2011. 656 с. Бібліогр.: с. 645–647. URL: https://pidruchniki.com/1854051639857/politekonomiya/fiskalna_politika_derzhavi.

22. Фіскальна політика держави: проблеми розуміння. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2015. № 1. С. 44–50. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvknvvs_2015_1_8.

23. Крисоватий А.І. Податкові трансформації в ЄС та податкова політика України в контексті євроінтеграції : моногр. / А.І. Крисоватий, В.М. Мельник, Т.В. Кошук ; за ред. д.е.н., проф. А.І. Крисоватого. Тернопіль : ТНЕУ, 2014. 236 с.

The course of Ukraine on European integration necessitates bringing the key directions of the state policy in line with European norms and standards. In particular, this concerns the fiscal policy that has a number of problems in our country. Improving this direction of state policy requires revision of its main, including essential aspects. In this regard, in this article, on the basis of the study of the current Ukrainian legislation, as well as the relevant scientific positions, the concept of fiscal policy in Ukraine under the conditions of Eurointegration is researched. It is emphasized that the policy means: purposeful activity in the field of relations between different social groups, states and peoples, which is connected with the struggle for gaining or maintaining state power as an instrument of regulation and formation of these mutual relations; a certain part, program or direction of such activity; a set of tools (tools) and methods (techniques) for the realization of certain interests, that is, to achieve certain goals (of course, in a certain social state.) It is proved that in general terms fiscal policy is a course of activity of public authorities in managing relations and processes for filling issues the state budget and expenditures from it. It is found that in the leading European countries fiscal policy is not only a means of financing state institutions and mechanisms in order to ensure their normal but also an important tool: ensuring proper economic development of the state as a whole and its individual regions; reducing the level of living and social well-being of the population from fluctuations of economic activity. It is concluded that in the legal sense of the fiscal policy in Ukraine conditions of European integration should be understood as a set of legal, as well as other (organizational, managerial, financial, economic, informational, etc.) activities carried out by competent entities within the legal field, and aimed at the regulation of relations and processes on the formation of the state budget and the implementation of financing, expenditures from it in order to ensure the viability of the mechanism of the state, its moderate, stable and uniform socio-economic development at the level of the EU countries.

Key words: fiscal policy, state policy, eurointegration, legislation, measures.