

**Реалізація фіскальної
політики в Україні в умовах
євроінтеграції:
організаційно-правові засади**

Роботу присвячено дослідженню проблем реалізації фіскальної політики в Україні в умовах євроінтеграції. Розкрито теоретико-методологічні та адміністративно-правові засади провадження зазначеної політики, а також окреслено напрями розвитку діяльності її суб'єктів. Особливу увагу звернуто на шляхи вдосконалення організаційно-правового забезпечення здійснення фіскальної політики нашої держави в контексті євроінтеграційних процесів.

Монографія може бути корисною для науковців, науково-педагогічних працівників і здобувачів вищої освіти, а також правоохоронців, суддів і юристів-практиків.

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	6
------------------------	----------

Розділ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ

ЗДІЙСНЕННЯ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ	7
--------------------------------------	----------

1.1. Історико-правовий аналіз становлення та розвитку фінансової політики в Україні	7
1.2. Стан дослідження проблеми здійснення фінансової політики України в умовах євроінтеграції	33
1.3. Поняття та особливості фінансової політики в Україні в умовах євроінтеграції	51
1.4. Мета, завдання та функції фінансової політики України в умовах євроінтеграції	66
1.5. Форми та методи здійснення фінансової політики в Україні	82
<i>Висновки до розділу 1</i>	103

Розділ 2

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ

РЕАЛІЗАЦІЇ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ	113
--------------------------------------	------------

2.1. Поняття та елементи механізму адміністративно-правового регулювання здійснення фінансової політики в Україні	113
2.2. Правові засади реалізації фінансової політики України в умовах євроінтеграції	131

2.3. Принципи реалізації фінансової політики в Україні в умовах євроінтеграції	149
2.4. Система суб'єктів реалізації фінансової політики в Україні в умовах євроінтеграції	167
2.5. Юридичні гарантії реалізації фінансової політики в Україні в умовах євроінтеграції	182
<i>Висновки до розділу 2</i>	198

Розділ 3

НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

205

3.1. Роль і значення діяльності органів державної влади в реалізації фінансової політики в Україні	205
3.2. Роль і значення діяльності місцевих органів влади в реалізації фінансової політики в Україні	236
3.3. Вплив міжнародних організацій на реалізацію фінансової політики в Україні	251
3.4. Роль і значення діяльності громадських суб'єктів у сфері реалізації фінансової політики в Україні	269
<i>Висновки до розділу 3</i>	282

Розділ 4

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗДІЙСНЕННЯ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

290

4.1. Проблеми формування та реалізації фінансової політики в умовах євроінтеграційного курсу України	290
--	-----

4.2. Напрями вдосконалення діяльності державних органів у сфері реалізації фіскальної політики в Україні	313
4.3. Досвід країн ЄС у сфері формування фіскальної політики та можливості його використання в Україні	330
4.4. Концептуальні засади вдосконалення фіскальної політики України в умовах євроінтеграції	347
<i>Висновки до розділу 4</i>	366
ВИСНОВКИ	371
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	384

ПЕРЕДМОВА

Розпад Радянського Союзу та переорієнтація України на розбудову правової, соціальної держави, яка у своєму функціонуванні спирається на розвинене громадянське суспільство та використовує ринкові важелі й механізми управління національною економікою, зумовили доцільність і необхідність оновлення науково-теоретичного підґрунтя провадження державної політики в усіх основних сферах суспільного життя, зокрема у фінансовій галузі.

Проблематика фінансової політики в Україні суттєво активізувалася після обрання нашою державою курсу на зближення з Європейським Союзом. Очевидно, що така ситуація не могла залишитися поза увагою дослідників.

Попри те, що вітчизняні правники, економісти, теоретики державного управління після проголошення незалежності, на початкових етапах становлення та розвитку української державності, акцентували увагу на необхідності подолання пережитків радянського режиму в державній політиці загалом та її окремих галузях, зокрема фінансовій, поза увагою залишився розгляд цього питання саме в контексті інтеграції України до європейської спільноти.

Розділ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

1.1. Історико-правовий аналіз становлення та розвитку фінансової політики в Україні

Сучасний фінансово-економічний механізм України означений низкою проблем, які суттєво стримують її розвиток, ускладнюють виконання нею своїх соціальних зобов'язань перед суспільством, негативним чином позначаються на конкурентоздатності держави на міжнародній арені. Однією зі слабких ланок цього механізму є державна фінансова політика, яка, попри численні проведені в цій сфері зміни й перетворення, донині залишається незбалансованою і такою, що не відповідає повною мірою інтересам суспільства. Переоцінити важливість розв'язання проблем фінансової політики досить складно, адже саме вона пов'язана із функціонуванням податкової системи. Як слушно зауважують Р. В. Тульчинський, О. М. Бородіна та ін., з одного боку, податки – це фінансове підґрунтя існування держави, мірило її можливостей у світовому економічному просторі щодо розвитку науки, освіти, культури, гарантування економічної безпеки, зростання суспільного добробуту народу. З іншого боку, податки – це знаряддя перерозподілу доходів юридичних і фізичних осіб у державі, мобілізація й використання яких зачіпає інтереси не лише кожного підприємця чи громадянина, а й цілих верств населення та соціальних груп. Нині податки – це найефективніший інструмент впливу держави на суспільне виробництво, його динаміку та структуру,

на розвиток науки й техніки, масштаби соціальних гарантій для населення¹.

Варто зауважити, що за 28 років незалежності в Україні зроблено досить багато у сфері врегулювання державних фінансів, однак говорити про те, що в нашій країні остаточно сформовано ефективну та дієву фінансову політику, поки зарано. Оскільки низка змін і перетворень мають досить суперечливий характер і, замість вдосконалення означеної політики та, відповідно, посилення ефективності й стабільності державної фінансово-економічної системи, призводять до виникнення нових проблем та ризиків. Такий стан справ обумовлює нагальну потребу в пошуку шляхів реформування української фінансової політики.

Досить часто як у наукових, так і в політичних колах лунають цілком слушні, на нашу думку, переконання стосовно того, що слід активно вивчати й запозичувати зарубіжний досвід щодо формування та здійснення фінансової політики. Підтримуючи загалом цю думку, не можемо не звернути увагу на те, що досить важливо враховувати вітчизняний досвід провадження фінансової політики, історичні аспекти її становлення та розвитку на території нашої держави. Адже, як доречно підкреслює О. Нелін, формальне запозичення західних економічних моделей без урахування культурно-історичних, національних і духовних особливостей України не лише не дає очікуваних результатів, а й навпаки, згубно позначається на стані суспільства та держави. Тому звернення до історії державно-правового розвитку українського народу дає змогу впорядкувати нормативну базу й стабілізувати податкове законодавство, сприяти діловій активності, розвитку економіки, розширенню бази оподаткування за рахунок покращення адміністрування податків, а отже, забезпечити наступність розвитку національного

¹ Конкурентоспроможність економіки України: стан і перспективи підвищення : монографія / [О. М. Бородіна, Т. В. Бурлай, Н. І. Горшкова та ін.] ; ред. І. В. Крючкова. Київ : Основа, 2007. 488 с.

права². Саме тому в цьому підрозділі представленого дослідження буде здійснено історико-правовий аналіз становлення та розвитку фінансової політики в Україні.

Фінансова політика в сучасному тлумаченні становить сукупність фінансових заходів держави у сфері управління бюджетом, податками й витратами з метою регулювання ділової активності, стримування коливань сукупного попиту, впливу на рівень зайнятості, інфляції та інших макроекономічних показників економіки. Крім того, фінансова політика разом з кредитно-грошовою політикою належить до основних макроекономічних інструментів регулювання ринкової економіки та спирається на здатність урядових закупівель, податків і трансфертних платежів впливати на національний дохід та реальний валовий національний продукт³. Поняття «фінансова політика» походить від латинського терміна *fiscus* та означає «державна скарбниця, кошик». За часів Стародавнього Риму фінансом називали військову касу, де зберігали гроші, призначені для видачі, а також загальнодержавний фінансовий і податковий центр. З кінця I ст. до н.е. фінансом почали іменувати приватну скарбницю імператора, що знаходилася в чиновників і наповнювалася доходами з імператорських провінцій. З IV ст. н.е. фінанс – єдиний загальнодержавний центр Римської імперії, куди стікалися всі види доходів, податків і зборів, вироблялися державні витрати тощо (звідси позначення терміном «фінанс» державної скарбниці)⁴.

На території України поява фінансової політики пов'язана з утворенням Київської Русі, де було встановлено оброк – плату

² Нелін О. До питання становлення та розвитку фінансової (податкової) політики України в IX–XIX століттях. *Юридична Україна*. 2012. № 4. С. 11–14.

³ Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.]; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошчинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.

⁴ Піскова Ж. В. Формування системи показників фінансової ефективності податків: теорія і практика. *Науковий вісник Мукачівського державного університету*. 2016. Вип. 2. С. 174–180. (Серія «Економіка»). URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvmdue_2016_2_32.

за користування предметами. Його стягували як із завойованих племен, так і з одноплеменників на основі консолідованої відповідальності. Одержані кошти витрачали на утримання княжої дружини. Таким чином, на території Київської Русі, як і в усьому світі, податки породила війна. Державну казну переважно формували з дарів, поклонів, оброку й данини, що мали несистемний і непорядкований характер⁵. Особливо жорстоким було збирання полюддя, що в X ст. йшло безпосередньо на утримання військової дружини. Саме під впливом своїх дружинників князь Ігор, зібравши один раз полюддя з древлян, повернувся туди, щоб стягнути його вдруге, за що був забитий повсталими у 944 р.⁶. Окрім оброку й данини, у період Київської Русі з'явилося таке поняття, як «мито», яке в подальшому застосовувалось у різних варіаціях: «мито», «митна ізба», «митний збір». Поява цього податку зумовлена тим, що через землі Київської Русі проходили транзитні шляхи, велась інтенсивна торгівля з різними народами й племенами, передусім з Візантією, що була основним ринком збуту таких слов'янських товарів експорту, як мед, віск, зерно, хутро тощо. Договори між Київською Руссю та Візантією не лише фіксували стан зовнішньоторговельних зв'язків давньоруської держави, а й визначали подальший розвиток зовнішньоторговельної, податкової та митної політики Русі. Зокрема, договір київського князя Ігоря з візантійським імператором (945 р.) свідчить, що сторони обумовлювали безпеку своїх купців (гостей), які вели торгівлю, регламентували обсяги оптових закупок, цін на них, відповідну сертифікацію товарів, тобто всю ту необхідну атрибутику міжнародної торгівлі, яка існує й донині⁷.

⁵ Ракул О. В. Генеза державної фіскальної політики в Україні. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2016. № 2 (12). С. 229–236. URL: <http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/1358/1/21.pdf>.

⁶ Ярошенко Ф. О., Павленко В. В., Павленко В. П. Історія податків та оподаткування в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. А. М. Подоляки. Київ : Персонал, 2012. 416 с.

⁷ Нелін О. До питання становлення та розвитку фіскальної (податкової) політики України в IX–XIX століттях. *Юридична Україна*. 2012. № 4. С. 11–14.

Важливу роль у врегулюванні податкової політики в Київській Русі належить княгині Ользі, із правлінням якої пов'язано настання другого етапу в розвитку давньоруської державності⁸. Актуальними проблемами тогочасної податкової системи були неврегульованість розмірів та періодичності збору податків, їх надмірна кількість, різноманітність, випадковість і свавілля поборів, збирання їх особами, зацікавленими в максимальній особистій наживі. Усе це на практиці призводило до значних зловживань, результатом чого були заворушення і, навіть, повстання⁹. З огляду на зазначені проблемні моменти, княгиня Ольга, на думку О. В. Ракул, провела важливу внутрішню реформу економіки: упорядкувала фінансову систему, регламентувала повинності залежного населення, визначивши розміри збирання данини – уроки, оброки, дані. Було визначено княжі місця збору данини – погости, двори. Впорядкована податкова система виключала можливості подвійного чи потрійного полюддя, обмежила свавілля князів і воєвод. Упродовж 945–957 років княгиня Ольга запровадила стабільне стягнення податків, налагодивши таким чином функціонування фінансової системи. Особливістю тогочасної політики державних доходів було те, що розмір данини не був однаковим для всіх. Податкові пільги мали князівські слуги, а також представники духівництва¹⁰. Тобто за правління княгині Ольги фактично вперше відбулася своєрідна реформа податкового механізму на території України.

Наступні суттєві кроки у сфері оподаткування в період Київської Русі пов'язані з ім'ям князя Володимира, за часів правління якого, по-перше, було запроваджено обов'язкову церковну десятину. Так, у 989–996 рр. під час зведення першої кам'яної

⁸ Ярошенко Ф. О., Павленко В. В., Павленко В. П. Історія податків та оподаткування в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. А. М. Подоляки. Київ : Персонал, 2012. 416 с.

⁹ Нечай Н. «Руська правда» – податковий кодекс Київської Русі. *Вісник. Офіційно про податки* : [сайт]. URL: <http://www.visnuk.com.ua/ru/pubs/id/1787>.

¹⁰ Ракул О. В. Генеза державної фіскальної політики в Україні. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2016. № 2 (12). С. 229–236. URL: <http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/1358/1/21.pdf>.



Перейти на сайт →