

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

РАКУЛ ОКСАНА ВОЛОДИМИРІВНА

УДК 342.951:336.1 (477)

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ
ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ**

12.00.07 – адміністративне право та процес;
фінансове право; інформаційне право

**Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня доктора
юридичних наук**

Київ – 2018

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Національній академії внутрішніх справ,
Міністерство внутрішніх справ України

Науковий консультант доктор юридичних наук, професор
Лошицький Михайло Васильович,
Національна академія прокуратури України,
ректор

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України

Білоус Віктор Тарасович,
Університет державної фіскальної служби України,
професор кафедри фінансового права

доктор юридичних наук, старший науковий співробітник
Гетьман Євген Анатолійович,
Національна академія правових наук України,
головний науковий співробітник відділу координації правових досліджень

доктор юридичних наук, доцент
Юнін Олександр Сергійович,
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ,
директор навчально-наукового інституту заочного навчання
та підвищення кваліфікації

Захист відбудеться 5 липня 2018 р. о 10.00 годині на засіданні спеціалізованої
вченої ради Д 26.007.03 у Національній академії внутрішніх справ за адресою:
ДП–680, Київ, пл. Солом'янська, 1

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національної академії
внутрішніх справ за адресою: ДП–680, Київ, пл. Солом'янська, 1

Автореферат розісланий 4 червня 2018 р.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради

С. Г. Братель

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Історичний досвід, набутий Україною за роки незалежності, засвідчує, що ефективне адміністративно-правове регулювання економічних суспільних відносин є важливою передумовою суспільного розвитку та економічного зростання. Серед визначальних інструментів регулювання економіки фінансову політику держави досить тривалий час вважають найбільш дієвою та ефективною. Водночас у національну правову систему інститут фінансової політики держави було впроваджено з моменту проголошення Україною незалежності.

Сучасні особливості розвитку України на шляху до її євроінтеграції показали певні системні негаразди, зокрема, неефективне і непослідовне використання основного інструменту державного регулювання економіки – фінансової політики держави. Аналіз статистичної інформації свідчить про кризовий стан національної економіки – прослідковується чітка тенденція до зниження валового внутрішнього продукту, який зменшився порівняно з 2013 р. більше ніж на 50 %. Водночас збільшення доходів в абсолютних показниках (730 млрд грн у 2017 р., що на 6,5 % перевищує той самий показник у 2016 р.) відбулося внаслідок інфляції та девальваційних проявів, а також зміни окремих ставок оподаткування в напрямі збільшення (наприклад, збільшення ставки податку з прийнятих ставок у державних лотереях з 10 до 18 %, запровадження податкових різниць, які не дозволяють включати до витрат суми перерахованої безповоротної фінансової допомоги тощо), а не в результаті отримання додаткових надходжень, наприклад, унаслідок реалізації заходів щодо детінізації економіки¹. Зазначене обумовлене, насамперед, відсутністю концепції фінансової політики, в якій має бути визначено середньострокову стратегію формування і реалізації дохідної та витратної складових державного бюджету. За даними опитувань, зважаючи на те, що розроблення такої концепції створить передумови для підвищення ефективності фінансової політики держави (78 %) як результат її чіткої послідовності та передбачуваності, очевидною є потреба в удосконаленні не лише системи адміністративно-правового забезпечення фінансової політики держави (32 %), а й структури державних органів, що забезпечують її формування, реалізацію та контроль за її виконанням (38 %). До того ж виникає необхідність перерозподілу відповідних повноважень між різними державними органами (48 %), усунення прогалів і дублювання окремих функцій у сфері адміністративно-правового регулювання фінансової політики держави (61 %).

Проблеми, пов'язані з формуванням і реалізацією фінансової політики держави, перебували в полі зору таких відомих фахівців у галузі права, як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, В. Г. Атаманчук, В. Д. Бантон, О. І. Безпалова, Д. А. Бекерська, В. Т. Білоус, І. П. Бутко, О. Д. Василик, Л. К. Воронова,

¹ Офіційний веб-сайт Державної казначейської служби України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/index>; Офіційний веб-сайт Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

Н. В. Воротіна, Є. А. Гетьман, Л. С. Головка, М. П. Девере, В. Ф. Дейнека, О. Ю. Дрозд, Л. І. Дідківська, Н. К. Ісаєва, С. Т. Кадькаленко, О. В. Клим, Л. В. Коваль, Ю. М. Козлов, Ю. І. Крегул, О. В. Кузьменко, Б. П. Курашвілі, М. П. Кучерявенко, М. В. Лошицький, С. О. Масліченко, Н. Р. Нижник, Д. М. Носіков, В. Ф. Опришко, П. С. Пацурківський, В. І. Полюхович, Ю. А. Тихомиров, Н. І. Хімічева, І. М. Цап, В. В. Цветков, В. В. Чайка, О. С. Юнін та ін.

Наукові досягнення вищезазначених учених сприяли становленню теоретичної бази для оновленого розуміння сутності, змісту та особливостей адміністративно-правового регулювання фіскальної політики України. Попри суттєвий внесок зазначених науковців у науково-теоретичне дослідження фіскальної політики держави, сучасний стан суспільного розвитку та реформаційні процеси, які відбуваються в політичному житті суспільства, зумовлюють необхідність докорінного перегляду певних методологічних підходів, складових механізму адміністративно-правового регулювання фіскальної політики в Україні.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертацію виконано відповідно до Стратегії національної безпеки України (Указ Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015), Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016–2020 рр., Переліку пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ на 2015–2019 роки, Стратегії сталого розвитку «Україна-2020». Дисертація відповідає Основним напрямам наукових досліджень Національної академії внутрішніх справ на 2014–2017 роки, схваленим рішенням Вченої ради Національної академії внутрішніх справ від 29 жовтня 2013 р. (протокол № 28), річним планам науково-дослідних робіт Національної академії внутрішніх справ. Тему дисертації затверджено Вченою радою Національної академії внутрішніх справ від 23 грудня 2014 р. (протокол № 23) та включено до переліку тем дисертаційних досліджень Національною академією правових наук України (п. 524, 2014 р.).

Мета і задачі дослідження. *Метою* дисертації є теоретичне узагальнення та нове розв'язання науково-прикладної проблеми адміністративно-правового регулювання фіскальної політики в Україні, що передбачає вироблення цілісного підходу до формування її концепції, розроблення пропозицій, спрямованих на удосконалення діяльності органів державної влади, з метою впорядкування, охорони та розвитку суспільних відносин у сфері формування та реалізації фіскальної політики в Україні.

Відповідно до мети дослідження, необхідно вирішити такі *задачі*:

- розкрити теоретико-методологічні основи фіскальної політики держави;
- висвітлити генезис адміністративно-правового регулювання фіскальної політики в Україні;
- здійснити системний аналіз світового досвіду адміністративно-правового регулювання фіскальної політики;

- визначити поняття, функції, завдання, принципи формування та реалізації фіскальної політики як виду державної політики;
- розкрити особливості становлення та розвитку фіскальної політики в Україні;
- визначити фактори, що впливають на фіскальну політику в Україні;
- розкрити зміст механізм забезпечення адміністративно-правового регулювання як інструменту формування та реалізації фіскальної політики держави;
- з'ясувати особливості адміністративно-правового регулювання розподілу владних повноважень та виконавчих зобов'язань у сфері формування та реалізації фіскальної політики;
- показати специфіку адміністративно-правового регулювання функції контролю у сфері формування та реалізації фіскальної політики;
- надати характеристику структурно-функціонального забезпечення формування та реалізації фіскальної політики в Україні;
- визначити систему суб'єктів формування та реалізації фіскальної політики в Україні;
- з'ясувати пріоритетні індикатори, що визначають необхідність удосконалення адміністративно-правового регулювання фіскальної політики в Україні;
- розкрити особливості трансформації фіскальної політики держави в умовах формування правової держави та громадянського суспільства в Україні;
- запропонувати напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання фіскальної політики в Україні.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають під час формування та реалізації фіскальної політики.

Предметом дослідження є адміністративно-правове регулювання фіскальної політики в Україні.

Методи дослідження. При проведенні дослідження для вирішення поставлених задач використано в комплексі загальнонаукові та спеціально-правові методи, що дало змогу всебічно проаналізувати об'єкт дослідження. Зокрема: *діалектичний метод* застосовано для поглиблення понятійного апарату, визначення сутності та змісту адміністративно-правового регулювання фіскальної політики в Україні (підрозділи 1.1, 2.1, 2.3, 3.1); *методи аналізу і синтезу* – для з'ясування сутності фіскальної політики як об'єкта адміністративно-правового регулювання (підрозділ 2.1); *компаративістський метод* – для виявлення специфіки адміністративно-правового регулювання фіскальної політики в низці зарубіжних країн та оцінки можливостей упровадження міжнародного досвіду у вітчизняне законодавство (підрозділ 1.3); *логіко-семантичний аналіз* – для з'ясування змісту ключових термінів дослідження: «фіскальна політика», «політика державних доходів», «політика державних витрат» (підрозділ 2.1); *метод класифікації* – для узагальнення завдань фіскальної політики держави (підрозділ 2.1); *історико-правовий метод* – для з'ясування генезису ключових етапів становлення та розвитку

законодавства й практики адміністративно-правового регулювання фіскальної політики в Україні (підрозділи 1.2, 2.2); *системний та структурно-інституціональний методи* – для дослідження особливостей адміністративно-правового регулювання розподілу владних, виконавчих та контрольних повноважень у сфері формування й реалізації фіскальної політики (розділ 4); *соціологічний метод* – для виявлення проблемних питань на основі проведення анкетувань (розділи 1–4).

Емпіричну базу дослідження становлять результати анкетування 279 працівників Департаменту захисту економіки Національної поліції України та 224 працівників Державної фіскальної служби України; зведені дані опитування 612 фахівців-економістів (головні бухгалтери та економісти аналітики) суб'єктів господарювання різних форм власності (Києва та Київської області, Дніпра, Львова, Одеси, Харкова).

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що в дисертації вперше поставлено і вирішено важливу наукову проблему розроблення цілісного доктринального підходу до формування концепції адміністративно-правового регулювання фіскальної політики в Україні. На основі дослідження сформульовано низку нових концептуальних у теоретичному розумінні та важливих для юридичної практики положень і висновків, які виносяться на захист. Зокрема:

вперше:

– доведено необхідність упровадження досвіду країн «Великої сімки» (США, Японія, Німеччина, Велика Британія, Франція, Італія, Канада) та основних пріоритетів Європейського Союзу в напрямі трансформації фіскальної політики держави в частині бюджетування з орієнтуванням на кінцевий результат; у результаті проведеного аналізу досвіду фіскального регулювання в зазначених країнах окреслено заходи, які можуть стати найбільш дієвими для України, і ті, які на сучасному етапі розвитку суспільства та з урахуванням місця, яке посідає Україна в міжнародній економіці, не є ефективними;

– обґрунтовано доцільність об'єднання повноважень у сфері формування та реалізації фіскальної політики в межах трьох рівнів: 1) стратегічного, що охоплює повноваження, пов'язані з розробленням засад фіскальної політики, формуванням її цілей і пріоритетів на тривалий період часу; 2) тактичного, що об'єднує повноваження, пов'язані з розробленням конкретніших завдань, напрямів, форм і методів досягнення цілей та виконання завдань, сформульованих на стратегічному рівні; 3) виконавчого, що передбачає повноваження, пов'язані з безпосередньою практичною реалізацією різних заходів (контрольних, консультативно-роз'яснювальних тощо), спрямованих на виконання завдань і цілей фіскальної політики держави;

– розроблено систему індикаторів, що визначають необхідність удосконалення адміністративно-правового регулювання фіскальної політики в Україні, до складу якої увійшли соціальні (рівень ВВП, базовий соціальний стандарт, рівномірність розподілу доходів тощо), економічні (рівень державних

витрат під впливом зовнішньоекономічних чинників, рівень фіскального навантаження та бюджетного дефіциту тощо), політичні (організаційна неузгодженість, шлях до євроінтеграції тощо), організаційні (надмірне використання бюджетних інструментів підтримки економічної діяльності замість податкових, мінливість податкового законодавства тощо);

– аргументовано, що для подолання «усталеної традиції» сучасного суспільства стосовно виведення діяльності в тінь необхідно створити дієвий адміністративно-правовий механізм сприяння та заохочення легальної господарської діяльності;

– визначено особливості формування партисипативного бюджету в Україні (тобто процесу, під час якого населення певної місцевості визначає спрямування місцевих ресурсів) як найбільш ефективної форми побудови фіскальної політики на місцях – активна участь громадськості в обговоренні пропозицій до проекту місцевого бюджету, їх розгляд та формування з урахуванням обсягів і напрямів фінансування потреб громади, які прийняті в Державному бюджеті на відповідний рік;

удосконалено:

– теоретичні підходи до розуміння дефініцій «фіскальна політика» як сукупності заходів, що здійснюють органи державної влади стосовно формування і реалізації дохідної та витратної складових частин державного бюджету з метою ефективного виконання державою своїх функцій; визначено, що складовими фіскальної політики держави є політика державних доходів та політика державних витрат; розкрито елементи даної структури та доведено, що безпосередній вплив фіскальної політики держави на економіку країни реалізується шляхом планування та виконання показників державного бюджету;

– періодизацію розвитку адміністративно-правового регулювання фіскальної політики на теренах сучасної України, з урахуванням змін у політико-економічному та соціально-культурному житті суспільства, які обумовили трансформаційні процеси в досліджуваній сфері: 1) давньоруської державності; 2) період колонізації українських земель та входження їх до різних державних утворень; 3) радянський період, 4) період розбудови незалежної України;

– підходи до розподілу обов'язків у сфері фіскальної політики притаманних державно-владним суб'єктам, які формують фіскальну політику, (відслідковування наявних тенденцій у фіскальній сфері, забезпечення організаційно-правового підґрунтя для належного виконання своїх завдань і функцій відповідними органами влади, забезпечення ефективного взаємодії контролюючих органів влади у фіскальній сфері з іншими суб'єктами в зазначеній сфері), та державно-владним суб'єктам, які забезпечують реалізацію фіскальної політики (якісне й оперативне здійснення своїх завдань та функцій, раціональне використання наданих у розпорядження ресурсів, активна взаємодія з іншими суб'єктами в зазначеній сфері);

– систему суб'єктів формування та реалізації фіскальної політики держави шляхом створення в структурі Національної поліції підрозділу, до функціональних обов'язків якого належатиме захист суспільних інтересів у сфері формування та реалізації фіскальної політики держави;

– положення щодо правової регламентації повноважень Президента України у формуванні фіскальної політики держави, зокрема в частині подання проекту Державного бюджету до Верховної Ради України та контролю за його складанням;

дістало подальший розвиток:

– пропозиції щодо послідовного вдосконалення державної політики в частині оптимального визначення загальних стратегічних підходів до формування ефективної фіскальної політики держави в період кризи, а також вироблення дієвого адміністративно-правового механізму їх реалізації;

– фактори, які впливають на формування фіскальної політики в Україні з урахуванням особливостей сучасних економіко-політичних процесів, запропоновано їх класифікацію: за місцем походження (зовнішні та внутрішні) та за механізмом впливу (об'єктивного та суб'єктивного характеру); аргументовано, що вказані фактори перебувають в органічному взаємозв'язку;

– визначення системи принципів механізму адміністративно-правового регулювання фіскальної політики держави (законності, поєднання одноособовості та колегіальності, поєднання централізації та децентралізації, відповідальності, гласності, плановості) та їх характеристика;

– нормативно-правове закріплення обов'язків державно-владних суб'єктів у сфері фіскальної політики; зважаючи на законодавче закріплення надто широкого кола повноважень за контролюючими органами у сфері фіскальної політики, аргументовано необхідність встановлення чітких підстав, порядку та меж здійснення можливостей державно-владних суб'єктів;

– визначення участі громадських об'єднань у формуванні фіскальної політики в Україні (дискусій у фокус-групах, теледебатів, які мають супроводжуватися інтерактивним голосуванням, окремих громадських слухань стосовно доцільності й обсягів спрямування публічних коштів на окремі цілі).

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що результати дослідження використовуються у:

законотворчій діяльності – під час внесення змін і доповнень до деяких проектів законів України, а саме: «Про внесення змін до ст. 186 Податкового кодексу (щодо удосконалення порядку (перерахування) податку до бюджету)», «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України (щодо перехідного періоду системи електронного адміністрування)», «Про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо податкового моніторингу)» (акт впровадження Інституту законодавства Верховної Ради України від 24 червня 2015 р. № 22/392-1-6; лист Комітету Верховної Ради України з питань податкової та митної політики від 01.06.2017 № 04–27/10–396);

практичній діяльності – при розробленні та вдосконаленні відомчих (міжвідомчих) нормативно-правових актів та підготовці методичних рекомендацій з питань організації діяльності в сфері реалізації фіскальної політики держави (акти впроваджень Департаменту захисту економіки Національної поліції України від 4 квітня 2018 р., Державної служби фінансового моніторингу України від 20 квітня 2018 р.);

освітньому процесі та науковій діяльності – під час викладання дисциплін «Адміністративне право України», «Фінансове право», «Податкове право», а також при підготовці навчальних посібників, лекцій і методичних рекомендацій (акти впроваджень Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ від 11 лютого 2015 р., Харківського національного університету внутрішніх справ від 3 вересня 2015 р., Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна» від 11 вересня 2015 р., Національної академії внутрішніх справ від 19 грудня 2017 р.).

Особистий внесок здобувача. Наукові положення і результати кандидатської дисертації повторно на захист докторської дисертації не виносяться. Основні наукові положення, що характеризують наукову новизну дослідження, теоретичне та практичне значення його результатів, одержані дисертантом особисто.

Апробація результатів дисертації. Підсумки розроблення проблеми загалом, окремих її аспектів, одержані узагальнення і висновки оприлюднено на науково-практичних конференціях та круглих столах, зокрема: «Стан, проблеми та перспективи сучасної юриспруденції України в умовах євроінтеграції: юридичні та суспільні аспекти» (Київ, 23 квітня 2015 р.); «Публічне адміністрування в сфері внутрішніх справ» (Київ, 14 травня 2015 р.); «Актуальні проблеми адміністративного права та адміністративного процесу в Україні» (Дніпропетровськ, 29 травня 2015 р.); «Оперативно-розшукове запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням» (Київ, 24 червня 2015 р.); «Правове регулювання суспільних відносин: актуальні проблеми та вимоги сьогодення» (Запоріжжя, 24–25 липня 2015 р.); «Стан та перспективи розвитку юридичної науки» (Дніпропетровськ, 4–5 вересня 2015 р.); «Сучасні тенденції в юридичній науці України та зарубіжних країн» (Запоріжжя, 25–26 вересня 2015 р.); «Тendenції і пріоритети реформування законодавства України» (Одеса, 2–3 жовтня 2015 р.); «Проблеми правової реформи та розбудови громадянського суспільства в Україні» (Харків, 16–17 жовтня 2015 р.); «Право і держава: проблеми розвитку та взаємодії у ХХІ ст.» (Запоріжжя, 29–30 січня 2016 р.); «Перспективні напрями розвитку сучасної юридичної науки» (Кривий Ріг, 29–30 січня 2016 р.); «Фінансова безпека України на сучасному етапі» (Ірпінь, 25 березня 2016 р.); «Розвиток юридичної науки: проблеми та рішення очима здобувачів вищої освіти» (Київ, 14 квітня 2016 р.); «Актуальні питання використання можливостей позапланових документальних ревізій та інших перевірок у кримінальному судочинстві» (Київ, 30 червня 2016 р.); «Priority a strategie pre rozvoj pravnej vedy vo svete vedy» (Sladkovicovo, 28–29 okt. 2016 р.); «Право як ефективний

суспільний регулятор» (Львів, 17–18 лютого 2017 р.); «Юридичні наукові дискусії як фактор сталого розвитку правової доктрини та законодавства» (Київ, 7–8 квітня 2017 р.); «Сучасні тенденції в юридичній науці України та зарубіжних країн» (Запоріжжя, 22–23 вересня 2017 р.).

Публікації. Основні положення та висновки дослідження, що сформульовані в дисертації, відображено в 41 публікації, серед яких одна монографія, 18 статей – у наукових фахових виданнях України, чотири статті – у міжнародних наукових періодичних виданнях, 18 тез виступів – у збірниках наукових доповідей, оприлюднених на всеукраїнських і міжнародних науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Робота складається з анотації, вступу, п'яти розділів, що містять п'ятнадцять підрозділів, висновків, списку використаних джерел (451 найменування на 39 сторінках) та дев'яти додатків на 53 сторінках. Повний обсяг дисертації становить 438 сторінок, з них основний зміст – 329 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертації, ступінь її наукової розробки, зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, визначено мету, задачі, об'єкт і предмет дослідження, охарактеризовано його методологію та емпіричну базу, розкрито наукову новизну та практичне значення одержаних результатів, їх апробацію.

Розділ 1 «Теоретичні та методологічні засади дослідження адміністративно-правового регулювання фіскальної політики в Україні» складається з трьох підрозділів.

У *підрозділі 1.1 «Стан наукових досліджень адміністративно-правового регулювання фіскальної політики в Україні»* визначено, що переважна більшість науковців досліджують лише одну зі складових фіскальної політики – податкову політику, не враховуючи при цьому, що не лише податки суттєво впливають на ефективне функціонування держави та її інституцій, адже важливу роль також відіграє оптимальний розподіл видатків, їх ефективне використання та системний контроль процесу формування, розподілу й використання публічних коштів. Такий підхід залишає поза увагою системне вивчення особливостей адміністративно-правового регулювання розподілу видатків та контролю процесу формування, розподілу й використання публічних коштів.

Доведено помилковість ототожнення понять «фіскальна політика» та «податкова політика», що є дещо різними за значенням і змістовним навантаженням термінами, один з яких є складовою частиною іншого. Фіскальна політика позначає сукупність заходів, які здійснюють органи державної влади щодо формування і реалізації дохідної та витратної складових державного бюджету. А податкова політика – сукупність заходів, які

здійснюють органи державної влади щодо справляння податків та зборів, тобто формування дохідної частини бюджету.

Обґрунтовано, що на сьогодні адміністративно-правове регулювання є важливим інструментом формування та реалізації фіскальної політики держави, від ефективності якого безпосередньо залежить ефективність фіскальної політики, зокрема, і фінансової системи країни загалом.

У підрозділі 1.2 *«Генезис адміністративно-правового регулювання фіскальної політики в Україні»* виділено періоди, протягом яких зміни в політико-економічному та соціально-культурному житті суспільства обумовили трансформаційні процеси формування й реалізації фіскальної політики на теренах нашої країни.

Генезис регулювання фіскальної політики на теренах сучасної України дає підстави виділити чотири основні періоди: 1) давньоруської державності (VI – середина XIV ст.); 2) період колонізації українських земель та входження їх до різних державних утворень (кінець XIV ст. – XIX ст.); 3) радянський період; 4) період розбудови незалежної України (з 1991 р. і донині). За часів давньоруської державності відбулося зародження адміністративно-правового регулювання фіскальної політики України за відсутності її цілісної концепції. Першими джерелами, у яких відображено окремі аспекти фіскальної політики, була «Руська правда», укази князя та міжнародні договори. Цьому періоду притаманне більш активне формування політики державних надходжень порівняно з політикою державних витрат, адже кошти витрачалися за потребою без попереднього планування їх обсягу, переважно на військові потреби.

У середні віки, коли українські землі входили до різних державних утворень, фіскальна політика характеризувалась неоднотанітністю. Відбулося її поступове удосконалення, в якому головну увагу було приділено підвищенню ефективності політики державних надходжень – відпрацьовано новий механізм справляння податків та введено їх нові види, що дозволило сформувати чітку й дієву систему надходжень до державної казни. Політика державних витрат була зорієнтована на фінансування військових потреб. Наприкінці зазначеного періоду було сформовано перший прототип сучасного бюджету, який містив планові показники, зокрема, попередні обсяги надходжень та запланованих видатків. Унаслідок входження українських земель до різних державних утворень відрізнялись і види та обсяг стягуваних податків, а також напрями використання сформованих надходжень.

За радянського періоду відбулася реалізація низки реформ, зокрема, здійснено централізацію надходжень ресурсів, визначення напрямів та обсягів фінансування видатків. Такий підхід забезпечив фінансування потреб Центральної влади та відсутність фінансування інтересів суб'єктів, які увійшли до складу СРСР, що призвело до голодомору 1932–1933 рр. Подальший розвиток фіскальної політики характеризувався посиленням податкового тягара та фінансування потреб, орієнтованих переважно на посилення військової міцності Радянського Союзу.

На початку періоду розбудови незалежної України ліквідовано уніфіковану класифікацію доходів і видатків союзного бюджету та бюджету УРСР і затверджено нову класифікацію доходів та видатків державного й місцевого бюджетів. Визначено, що саме в цей період відбувся активний розвиток адміністративно-правового регулювання фінансової політики України – прийнято низку нормативно-правових актів, які врегульовують політику державних доходів та політику державних витрат. Основним недоліком запроваджуваних новацій був їх стихійний характер. Водночас не враховувався вплив економічних законів та надавалася перевага необґрунтованим емісіям.

У підрозділі 1.3 «Світовий досвід адміністративно-правового регулювання фінансової політики» визначено, що в різних країнах сформувалася унікальна система фінансового регулювання, яка максимально повно враховує національні правові традиції, специфіку адміністративно-територіального поділу, рівень розвитку та структуру економіки й інші особливості.

Теоретичною основою фінансового регулювання більшості країн «Великої сімки» (Великої Британії, Італії, Німеччини, Канади, США) є неоконсерватизм, який ґрунтується на безпосередньому впливі на виробництво шляхом цілеспрямованого і широкомасштабного зниження податків, що забезпечує стимулювання до збереження й інвестування, та зниження державних витрат, переважно за рахунок реалізації цільових державних програм. Одним з напрямів модернізації фінансової політики в зазначених країнах, який вбачається оптимальним для впровадження у фінансову політику в Україні, є бюджетування з орієнтуванням на кінцевий результат, що дозволить радикально підвищити ефективність виконання державою своїх функцій. На цьому наполягають 73 % опитаних респондентів з числа фахівців-економістів.

Досвід Великої Британії щодо фінансової підтримки розвитку малого бізнесу – використання регіональних фондів для допомоги новоствореним підприємствам, які функціонують у недостатньо розвинених регіонах країни, а також розвинута система грантів за рахунок бюджетного фінансування з метою сприяння малим підприємствам є одним з найкращих шляхів розвитку окремих регіонів України, визначення яких має відбуватись щорічно з урахуванням економічної ситуації в державі (68 % опитаних респондентів-економістів).

Правове регулювання фінансової політики в країнах-членах Європейського Союзу не є одноманітним, оскільки залежить від пріоритетів національної економічної політики певної держави, бюджетних відносин між різними органами влади та інших чинників. Натомість максимально уніфікованою є їх система оподаткування, яка передбачає стягнення податків на прибуток, з доходів фізичних осіб, на додану вартість та соціальних податків. Проте країни-члени Європейського Союзу прагнуть уніфікувати підходи щодо розроблення фінансової політики відповідно до висновків Єврокомісії. Один з кроків у цьому напрямі – ідентичний порядок обчислення та сплати податків, податкових пільг, умови звільнення від оподаткування та система контролю за

платниками податків з боку податкових органів, хоча кожна з країн має право обрати власні інструменти реалізації національної фінансової політики.

У результаті проведеного дослідження запропоновано послідовність кроків державної політики щодо оптимального визначення та реалізації загальних стратегічних підходів до формування ефективної фінансової політики в період кризи (що характерно для сучасного періоду розвитку України), а саме: чітке визначення цілей та пріоритетів держави; їх систематизація в конкретних показниках результативності витрат бюджетної системи; визначення частки державних інвестицій у величині державних витрат; прийняття зваженого рішення про зниження або збільшення податкового навантаження залежно від того, в якому з цих випадків очікують більший рівень економічного зростання. Запропоноване має на меті досягти такого стану національної економіки, за якого приватні вкладення капіталу і праці в економічне зростання не лише б заохочувалися низьким оподаткуванням, а й отримували безпосередню фінансову підтримку від держави.

Розділ 2 «Фінансова політика як вид державної політики та об'єкт адміністративно-правового регулювання в Україні» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 2.1 «Фінансова політика як вид державної політики: поняття, функції, завдання та принципи її формування й реалізації» виділено основні підходи до визначення поняття фінансової політики: а) заходи держави з формування та регулювання державного бюджету з використанням податкових важелів; б) діяльність держави щодо формування та реалізації оптимальної політики витрат державного бюджету, що спрямована на формування ефективної національної економіки; в) діяльність держави з формування та реалізації політики надходжень і витрат державного бюджету з метою створення належних умов для продуктивного розвитку національної економіки.

На основі системного аналізу складових фінансової політики доведено, що її компонентами є: політика державних доходів – державна діяльність щодо регулювання податкових, неподаткових та інших надходжень на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України, та політика державних витрат – державна діяльність щодо регулювання видатків бюджету, надання кредитів із бюджету, погашення боргу та розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів. В основу визначення складових фінансової політики покладено її розуміння як комплексу заходів, що здійснюють органи державної влади у сфері формування і реалізації дохідної та витратної частин державного бюджету з метою ефективного виконання державою своїх функцій.

За результатами дослідження завдання фінансової політики поділено на політичні (43 % респондентів-економістів), економічні (31 % опитаних), соціальні (23 % опитаних), інші (15 % опитаних). Усі визначені завдання спрямовані на реалізацію стратегічної цілі фінансової політики – формування збалансованого обсягу публічних фінансів, планування та реалізація

оптимального обсягу державних витрат, спрямованих на досягнення максимально ефективного та гармонійного розвитку українського суспільства. Запропоновано визначити функції фіскальної політики як основні напрями фіскальної політики, що викликають активні зміни в соціальному середовищі, орієнтовані на ефективне забезпечення державою своєї діяльності та інтересів її громадян.

У підрозділі 2.2 *«Становлення та розвиток фіскальної політики в Україні»* зазначено, що концептуальні підходи до формування фіскальної політики змінювалися залежно від моделі державного регулювання економіки, зокрема, у 1970–80-х рр. фіскальна політика ґрунтувалася на моделі багатопланового державного регулювання економіки, у 1980–90-х рр. – на моделі обмеженого державного втручання в економічні процеси, а з 2016 р. – на започаткованій моделі бюджетної децентралізації.

На початковому етапі становлення України як незалежної держави фіскальна політика була незбалансованою, що призвело до кризових явищ у механізмі розподілу фінансових ресурсів мільйонів громадян на користь держави. Це спровокувало формування в суспільстві чіткого стереотипу несправедливості, який трансформувався в поширення такого деструктивного явища, як тіньова економіка (приховування доходів), на чому наголосило 71 % опитаних респондентів.

Доведено неефективність реформування фіскальної політики в Україні з використанням переважно неоконсервативних методів, для запровадження яких необхідно створити сприятливі умови, зокрема стимулювати фактори виробництва завдяки розширенню бази оподаткування шляхом зниження податкового навантаження, адже сьогодні відсутні такі умови й механізми їх реалізації, що унеможливило б ефективність запроваджуваних реформ. Зважаючи на структурну й технологічну недосконалість вітчизняної економіки, вбачається оптимальним обрання лише найбільш ефективних заходів фіскальної політики, які вимагатимуть мінімальних витрат (адміністративних, матеріально-технічних тощо) на їх запровадження та гарантуватимуть максимально можливий економічний ефект (мінімізацію спроб учинення порушень під час формування державних доходів і здійснення державних витрат).

У результаті проведеного дослідження з урахуванням емпіричної бази аргументовано необхідність зміни підходів до формування фіскальної політики з урахуванням особливостей змінюваних умов економічного розвитку та соціально-політичної організації суспільства, що не дозволяє зробити вибір на користь певного комплексу заходів, властивих одному з видів фіскальної політики (автоматичної або дискреційної). Оптимальним визначено концептуальне переосмислення напрямів розвитку фіскальної політики й обрання комбінації засобів, притаманних як автоматичній, так і дискреційній політиці – залежно від соціоекономічних особливостей українського суспільства на певному етапі розвитку. Доведено доцільність застосування стримуючої фіскальної політики, зокрема зниження сукупного попиту шляхом

зменшення державних видатків і збільшення податкового навантаження – з урахуванням прогресуючого розвитку інфляційних процесів (62 % опитаних). Водночас стрімкий спад виробництва зумовив необхідність запровадження стимулюючої фіскальної політики – збільшення державних видатків та зменшення податкового тягаря (51 % опитаних). Комбінація різних методів у процесі формування фіскальної політики в Україні з метою досягнення оптимального результату є цілком виправданим заходом у сучасних умовах.

У підрозділі 2.3 *«Фактори, що впливають на фіскальну політику в Україні»* визначено чинники, що зумовлюють специфічні зміни в ході формування та реалізації фіскальної політики, які перебувають або перебували під їх впливом. Підтримано традиційний розподіл факторів, які впливають на фіскальну політику, за місцем походження (зовнішні та внутрішні) і за механізмом впливу (об'єктивного й суб'єктивного характеру) та доведено їх взаємну обумовленість. Внутрішні фактори завжди зумовлюють виникнення чинників об'єктивного характеру, які залежать від особливостей дії економічних законів, а зовнішні – детерміновані факторами суб'єктивного характеру.

За результатами дослідження визначено внутрішні фактори, які безпосередньо впливають на обрання конкретних методів регулювання фіскальної політики, та їх співвідношення, зокрема: зміст фіскальної політики та господарська кон'юнктура; економічна і соціальна ситуація в державі; ступінь загострення соціальних суперечностей, які виникають у суспільстві, тощо. У сучасних умовах вибір конкретного механізму нарахування податків і податкових пільг з урахуванням темпів та особливостей соціально-економічного розвитку суспільства створить сприятливі умови для розвитку суспільного виробництва, удосконалення його галузевої й територіальної структури, створення потрібних інфраструктурних об'єктів, регулювання доходів різних соціальних груп населення тощо.

Одним з найсуттєвіших об'єктивних факторів, який впливає на фіскальну політику в Україні, є глобалізація фінансових ринків і збільшення мобільності факторів виробництва, адже він орієнтує фіскальну політику на створення вигідних умов для ведення бізнесу та зумовлює суттєву конкуренцію між податковими системами різних держав, що спрямована на залучення до національної економіки додаткових факторів виробництва. В адміністративно-правовому регулюванні фіскальної політики аргументовано необхідність надання переваги створенню привабливих і стабільних умов оподаткування для тих іноземних суб'єктів господарювання, які розміщують власні виробництва на території України, що призведе до створення додаткових робочих місць, збільшення податкових надходжень, формування позитивного іміджу держави на міжнародному ринку інвестицій тощо. Похідним від зазначеного об'єктивного фактора є суб'єктивний фактор – необхідність урахування офіційної думки представників Світового банку та Міжнародного валютного фонду, які надають рекомендації, зважаючи на досвід економічно розвинених країн, проте без урахування специфіки становлення і розвитку української

державності, що унеможливлює прогнозування наслідків змін у фіскальній політиці внаслідок залишення поза увагою реального стану національної економіки.

На думку опитаних респондентів, більшість факторів суб'єктивного характеру (зокрема, нестабільність та суперечливість податкового законодавства, високий рівень податкового навантаження на бізнес, складність системи адміністрування податків, високий рівень корупції у сфері державних закупівель тощо), які негативно впливають на фіскальну політику в Україні, може бути нейтралізовано шляхом ужиття певних організаційних заходів, а саме: орієнтування контрольних і правоохоронних підрозділів на виявлення схем ухилення від оподаткування (24 % опитаних), їх руйнування (38 %) та відшкодування завданих державі збитків (19 %) як головної мети діяльності; орієнтування контрольно-ревізійної роботи на підвищену увагу до несумлінних платників (61 %). Водночас, на думку більшості респондентів (71 %), найбільш дієвими є профілактичні заходи, порівняно з більш жорсткими механізмами правозастосування, адже вони дають змогу послабити надмірний тиск на сумлінних платників, що стримує розвиток підприємств і знижує підприємницьку ініціативу.

Розділ 3 «Адміністративно-правові засади формування та реалізації фіскальної політики держави» складається з чотирьох підрозділів.

У підрозділі 3.1 *«Адміністративно-правове регулювання як інструмент формування і реалізації фіскальної політики держави та механізм його забезпечення»* доведено, що найбільш оптимально визначати механізм адміністративно-правового регулювання з урахуванням динамічності цього процесу, адже таким чином відбувається його відмежування від методів правового регулювання.

Принципи механізму адміністративно-правового регулювання фіскальної політики походять від загальних принципів адміністративно-правового регулювання відповідної сфери та є визначеними на нормативно-правовому рівні основними, найголовнішими та керівними засадами, на яких ґрунтується така діяльність. У результаті проведеного дослідження констатовано, що до системи основних принципів механізму адміністративно-правового регулювання фіскальної політики держави належать такі: законності (73 %); поєднання одноособовості та колегіальності (42 %); плановості (39 %); гласності (31 %); поєднання централізації та децентралізації (28 %); відповідальності (21 %).

Складовими механізму адміністративно-правового регулювання фіскальної політики є адміністративно-правові норми, акти їх тлумачення, акти реалізації та застосування норм права, а також адміністративні правовідносини. Визначено, що переважна більшість суспільних відносин, які виникають під час формування та реалізації політики державних доходів і політики державних витрат, міститься в нормах права, наявних у кодифікованих нормативно-правових актах – Податковому кодексі України та Бюджетному кодексі України. Акти тлумачення адміністративно-правових норм як важливий

елемент механізму адміністративно-правового регулювання фінансової політики держави мають передувати актам реалізації таких норм, роз'яснювати їх спірні та неврегульовані положення, на необхідності чого наголошує 81 % опитаних. Адміністративні правовідносини як окремий елемент механізму адміністративно-правового регулювання фінансової політики держави – це врегульовані адміністративно-правовими нормами суспільні відносини, що виникають, розвиваються, змінюються та припиняються у сфері формування і реалізації фінансової політики держави, однією зі сторін яких завжди є орган, наділений владними повноваженнями в зазначеній сфері суспільного життя (наприклад, Державна фінансова служба України, Державна аудиторська служба України тощо).

У підрозділі 3.2 *«Адміністративно-правове регулювання розподілу владних повноважень у сфері формування та реалізації фінансової політики»* визначено, що владні повноваження у сфері формування та реалізації фінансової політики – це сукупність можливостей компетентних органів влади й посадових осіб, якими вони можуть скористатися в процесі виконання своїх завдань і функцій у сфері формування та реалізації фінансової політики, зміст, підстави, порядок і межі реалізації яких визначено законодавством.

Наразі діє низка нормативно-правових актів законодавчого і підзаконного характеру, у яких визначено владні повноваження відповідних органів влади у сфері фінансової політики. Рівень конкретизації цих повноважень у різних правових актах суттєво різниться: в одних вони викладені більш чітко та змістовно, а в інших – їх формулювання досить загальні, через що вони схожі на функції, а не на повноваження. Найвищий рівень конкретизації та деталізації повноважень притаманний для тих нормативно-правових актів, які регламентують контрольні повноваження у сфері фінансової політики. Саме на цю ланку апарату держави покладено здійснення контрольних функцій у зазначеній сфері, а також безпосередню реалізацію досліджуваної політики, виконання основного обсягу правозастосовної діяльності.

У підрозділі 3.3 *«Адміністративно-правове регулювання розподілу виконавчих зобов'язань у сфері формування та реалізації фінансової політики»* розглянуто сутність та виокремлено групи обов'язків, які притаманні сфері фінансової політики (активного характеру, пасивного характеру, юридична відповідальність).

У результаті аналізу чинного законодавства запропоновано розподіл обов'язків у сфері фінансової політики, притаманних державно-владним суб'єктам, які формують фінансову політику (відслідковувати наявні тенденції у фінансній сфері; забезпечувати організаційно-правове підґрунтя для належного виконання своїх завдань і функцій відповідними органами влади; забезпечувати ефективну взаємодію контролюючих органів влади у фінансній сфері з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськістю; спостерігати за рівнем якості й ефективності виконання контролюючими органами свого функціонального призначення тощо) та державно-владним суб'єктам, які забезпечують реалізацію фінансової політики

(активно взаємодіяти з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськістю; розробляти й упроваджувати новітні форми, методи і засоби реалізації фіскальної політики; здійснювати контроль за дотриманням законності й дисципліни у фіскальній сфері суспільно-державного життя; виявляти проблеми та недоліки у фіскальній політиці й інформувати про них органи влади, які її формують тощо).

Акцентовано увагу на необхідності підвищення рівня конкретизації нормативно-правового закріплення обов'язків державно-владних суб'єктів у сфері формування та реалізації фіскальної політики, з чим погодилося 73 % опитаних. У чинному законодавстві конкретні вказівки на те, що певна поведінка чи певні дії цих суб'єктів у зазначеній сфері є їхнім обов'язком, наявні лише в Податковому та Митному кодексах України. Інші нормативно-правові акти, які регулюють правовідносини у сфері формування та реалізації фіскальної політики держави, не містять конкретної вказівки на те, що саме необхідно вважати обов'язком відповідних органів влади у сфері їхньої діяльності. У них визначено низку напрямів діяльності, коло питань, які вирішують ці органи влади під час реалізації покладених на них цілей і завдань, що слід розглядати як їх функціональні обов'язки.

У підрозділі 3.4 «Адміністративно-правове регулювання функцій контролю у сфері формування та реалізації фіскальної політики» проаналізовано один із засобів дотримання дисципліни й законності у сфері формування та реалізації фіскальної політики держави – механізм реалізації вповноваженими суб'єктами функцій контролю.

Доведено, що з усіх вищих органів державної влади найширшим обсягом контрольних повноважень у сфері формування й реалізації фіскальної політики держави наділений Кабінет Міністрів України. Серед центральних органів виконавчої влади найширшим обсягом контрольних повноважень у сфері формування та реалізації фіскальної політики наділені Державна фіскальна служба України, Державна казначейська служба України, Державна служба експортного контролю України, Державна регуляторна служба України, Державна служба фінансового моніторингу України.

Наголошено на важливості наявності певного обсягу повноважень щодо здійснення контрольної діяльності у сфері формування й реалізації фіскальної політики у громадян України, які здійснюють громадський контроль. Провідною формою громадського контролю, зокрема у сфері формування й реалізації фіскальної політики держави, є законодавчо закріплена можливість громадян звертатися до компетентних державних органів.

Розділ 4 «Організаційне забезпечення формування та реалізації фіскальної політики в Україні» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 4.1 «Характеристика структурно-функціонального забезпечення формування та реалізації фіскальної політики в Україні» визначено систему суб'єктів, задіяних у формуванні та реалізації фіскальної політики держави, а саме: Президент України, органи державної влади та місцевого самоврядування, громадські об'єднання, а також міжнародні

організації, серед яких МВФ, Світовий банк, Світова організація торгівлі, Європейський Союз та їх функціональні особливості.

Визначальною особливістю структурно-функціонального забезпечення визнано те, що кожную функцію реалізують не всі суб'єкти і не окремий суб'єкт, а лише вони спільно. З метою оптимальної побудови структурно-функціонального забезпечення обов'язковим є погодження всередині окремого суб'єкта розподілу людських ресурсів і технічних засобів управління. Водночас фіскальну політику має бути спрямовано на обмеження фіскальних ризиків у політиці державних доходів і державних витрат, досягнення прийнятних рівнів дефіциту державного бюджету, послаблення тиску фінансування бюджету на економічний та соціальний розвиток країни, досягнення прийнятного рівня державного і гарантованого державою боргу тощо.

В організації роботи з формування фіскальної політики безпосередню участь беруть: Президент України, який від імені виконавчої влади подає проект Державного бюджету до Верховної Ради України та контролює його складання; Верховна Рада України, яка розглядає поданий документ й ухвалює його; органи виконавчої влади загальнодержавного і місцевого рівнів, які формують основні аспекти фіскальної політики на нижчому рівні та за відповідними напрямками, узагальнюють їх та оформлюють пропозиції. Доведено, що на етапі формування фіскальної політики зазначені суб'єкти розробляють і впроваджують фіскальну політику згідно із завданнями економічної політики держави. Вони мають прогнозувати й планувати відповідні заходи, формувати планові показники надходжень і витрат, узгоджувати й корегувати заплановані заходи. Ефективність проваджуваної діяльності залежить від наявності постійної комунікації для корегування дій, спрямованих на формування та реалізацію фіскальної політики держави.

Функціональне забезпечення реалізації фіскальної політики полягає в забезпеченні своєчасного та повного надходження запланованих державних доходів за кожним джерелом, а також своєчасного, повного й безперервного здійснення передбачених державних витрат. Даний вид забезпечення здійснює низка суб'єктів, зокрема, органи державної влади, їхні посадові особи, а також громадяни та/або інститути громадянського суспільства, які, застосовуючи правові методи й передбачаючи правову сферу діяльності, публічно беруть участь у формуванні та здійсненні правової політики з метою забезпечення прав і свобод особи, становлення правової державності.

У результаті проведеного дослідження встановлено, що головною проблемою структурно-функціонального забезпечення фіскальної політики в Україні є неузгодженість діяльності між окремими суб'єктами, які відповідають за певну ділянку роботи щодо забезпечення фіскальної політики, на чому наголошують 77 % опитаних.

У підрозділі 4.2 «Система суб'єктів формування фіскальної політики в Україні» побудовано систему суб'єктів, які прямо та опосередковано впливають на формування фіскальної політики в Україні.

Формування фінансової політики полягає у визначенні способів, строків та обсягів формування державних доходів, а також обсягів, строків і структури державних витрат. Систему суб'єктів, до компетенції яких належать окремі дії щодо формування фінансової політики держави, утворюють Президент України, Верховна Рада України, Комітет Верховної Ради України з питань бюджету, Національний банк України, Кабінет Міністрів України, Рада Національної безпеки і оборони України, Міністерство фінансів України, Уповноважений орган з питань державної допомоги, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері економічного і соціального розвитку, інші центральні органи виконавчої влади, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної регіональної політики, органи місцевого самоврядування, головні розпорядники бюджетних коштів, громадські об'єднання та міжнародні організації.

У чинному законодавстві забезпечено повну фінансову самостійність і фінансову незалежність місцевих бюджетів, а органи місцевої влади самостійно формують фінансову політику на місцевому рівні, яка залежить від фінансової політики держави загалом.

У результаті проведеного дослідження аргументовано доцільність участі громадськості у формуванні фінансової політики держави в таких формах: дискусії у фокус-групах (35 % опитаних); теледебати, які мають супроводжуватися інтерактивним голосуванням (18 %); окремі громадські слухання стосовно доцільності й обсягів спрямування публічних коштів на окремі цілі (47 %). За результатами вивчення міжнародного досвіду формування фінансової політики на місцевому рівні, видається оптимальним запровадження «Бюджету участі» (партисипативного бюджету), тобто процесу, під час якого населення певної місцевості визначає спрямування муніципальних ресурсів. Зазначений підхід ґрунтується на постійній участі громадськості в обговоренні інвестиційних планів громади. Доцільним є прийняття та розгляд пропозицій від усіх зацікавлених суб'єктів щодо фінансової політики, яку формують і реалізують на території певної громади, з урахуванням яких у подальшому необхідно формувати бюджет певної адміністративно-територіальної одиниці.

У підрозділі 4.3 «Суб'єкти реалізації фінансової політики в Україні» визначено систему суб'єктів реалізації фінансової політики держави. До структури зазначених суб'єктів увійшли суб'єкти законотворчості (розробляють і корегують нормативно-правове підґрунтя досліджуваного процесу); суб'єкти, які забезпечують організаційно-технічні умови для її реалізації; суб'єкти, які контролюють повноту й ефективність її реалізації; суб'єкти, які здійснюють протидію злочинним посяганням у сфері реалізації фінансової політики держави; суб'єкти, які безпосередньо реалізують заходи політики державних доходів і витрат.

При створенні нормативно-правової основи реалізації фінансової політики держави необхідне дотримання таких принципів: збалансованості інтересів усіх рівнів влади з бюджетних питань, яка можлива за умов єдності

інтересів держави та населення (28 % опитаних); поєднання принципів централізму та децентралізму під час розмежування фіскальних повноважень, розподілу й перерозподілу надходжень і видатків (39 %); високого рівня самостійності бюджетів і відповідальності органів влади за збалансованість бюджету (28 %); активної участі представників органів місцевого самоврядування у формуванні та реалізації фіскальної політики держави (64 %).

Ефективна реалізація фіскальної політики в Україні потребує інтеграції зусиль усіх суб'єктів, задіяних у цьому процесі. Водночас діяльність Міністерства фінансів України, Державної фіскальної служби України, Державної аудиторської служби України, Державної казначейської служби України та представників правоохоронних органів не узгоджена (42 % опитаних) та недостатньо ефективна (48 %) через недосконале правове регулювання їх співпраці (35 %) та брак цілісного інформаційного простору, до якого мали б доступ усі зазначені суб'єкти (78 %). Закритість інформації для цих органів стосовно певних аспектів реалізації поглиблює кризові явища в економіці та спричиняє зростання соціального напруження, що призводить до невиконання низки заходів, які передбачено під час формування фіскальної політики держави.

Розділ 5 «Напрями вдосконалення адміністративно-правового регулювання фіскальної політики в Україні» складається з двох підрозділів.

У підрозділі 5.1 *«Індикатори, що визначають необхідність удосконалення адміністративно-правового регулювання фіскальної політики в Україні»* розкрито кожен з груп пріоритетних індикаторів, якими визнана інформація щодо наявних тенденцій в основних сферах суспільного життя, динаміка яких прямо пропорційно залежить від ефективності фіскальної політики держави, що дає змогу мінімізувати невизначеність під час прогнозування запланованих у ній змін.

Значущими соціальними індикаторами є недосконалість розрахунку базового соціального стандарту (прожиткового мінімуму), який використовують для розрахунків основних соціальних стандартів у сфері доходів населення; низький рівень соціально-економічного добробуту населення, зумовлений суттєвою нерівномірністю фінансової спроможності різнодохідних категорій населення та низьким рівнем соціального захисту малозабезпечених верств населення; нерівномірність розподілу доходів у суспільстві.

Серед економічних індикаторів найбільш суттєвим є зростання рівня витрат держави, що відбувається під впливом зовнішньоекономічних чинників, посилення податкового тягара, та, як наслідок, розбалансованість податкової системи і поширення явища ухилення від оподаткування, зростання бюджетного дефіциту та посилення кризової соціально-економічної і військово-політичної ситуації в Україні.

Основним політичним індикатором є організаційна неузгодженість, що виникла в результаті запровадження бюджетної децентралізації та спровокувала необхідність удосконалення адміністративно-правового

регулювання фіскальної політики в частині, пов'язаній з діяльністю місцевих органів влади в умовах децентралізації. Зокрема, наголошено, що прагнення до євроінтеграції призвело до виникнення зобов'язання наблизити вітчизняне законодавство до норм і стандартів податкового права Європейського Союзу.

У підрозділі 5.2 *«Трансформація фіскальної політики держави в умовах формування правової держави та громадянського суспільства в Україні»* визначено основні підходи до модифікації підходів формування та реалізації фіскальної політики держави в сучасних суспільно-політичних умовах.

Формування політики державних доходів та політики державних витрат, що забезпечуватимуть такий розвиток економіки, за якого можливе створення необхідних фінансових умов для соціально-економічної стабільності й розвитку держави загалом, та її окремих складових, збереження цілісності та єдності фінансової системи, успішного протистояння внутрішнім і зовнішнім загрозам України та її суб'єктам можливо лише за умов оптимального розподілу повноважень між різними рівнями влади та спроможністю їх фінансового забезпечення, а також раціонального формування завдань, які постають з метою реалізації загальної стратегії сталого розвитку України. Фіскальна політика держави як частина її економічної політики має бути жорсткою, передбачуваною, легітимною та послідовною.

За результатами дослідження сформульовано приблизний перелік заходів, які необхідно враховувати при розробленні дієвих фіскальних правил, що надаватимуть уряду можливість здійснювати активну фіскальну політику і стримувати надмірні державні видатки, зумовлені політичними аспектами. До зазначених заходів належать посилення фіскальної дисципліни (53 % опитаних), підвищення ефективності капітальних видатків (27 %) і прозорості державних фінансів (31 %), запровадження середньострокового бюджетного планування (18 %), поліпшення управління державним боргом (38 %), запровадження реформ у сферах податкової і соціальної політики (61 %), а також удосконалення фінансового менеджменту державних підприємств (21 %) тощо.

Сучасна фіскальна політика України ґрунтується на принципах децентралізації, в основу яких закладено принцип субсидіарності. У контексті фіскальної децентралізації найбільш значущими питаннями визнано проблеми оптимізації бюджетно-податкових інтересів усіх рівнів влади з метою забезпечення паритету бюджетно-податкових повноважень і податкової відповідальності, а також розподілу податків між різними бюджетами. Для реалізації зазначеного напряму необхідним є перехід до результативно-орієнтовної моделі державного управління, а також гармонізація політики надходжень і витрат суспільних коштів на всіх рівнях взаємодії державного управління.

ВИСНОВКИ

У дисертації на основі узагальнення відповідних наукових поглядів, положень чинного законодавства та досвіду формування фінансової політики як в Україні, так і зарубіжних країнах розроблено наукові положення й отримано результати, що в сукупності розв'язують комплексну наукову проблему адміністративно-правового регулювання фінансової політики в Україні. Найвагоміші з них такі:

1. У сучасних наукових дослідженнях адміністративно-правового регулювання фінансової політики держави переважно фінансова політика ототожнюється з податковою політикою, що викликає термінологічну плутанину, адже зазначені поняття є різними за значенням і змістовним навантаженням терміни, які позначають різні напрями економічної політики держави. Крім того, непоодинокі випадки, коли фінансову політику розглядають як один із напрямів фінансової політики держави, акцентуючи увагу на ролі норм фінансового права в її регулюванні та майже не приділяючи належної уваги адміністративно-правовим механізмам її реалізації. Зазначені особливості зумовлюють недостатню ефективність адміністративно-правового регулювання фінансової політики в Україні.

2. За результатами дослідження генезису адміністративно-правового регулювання фінансової політики в Україні виділено етапи, протягом яких відбувалася зміна підходів до регулювання фінансової політики на теренах України: 1) період давньоруської державності, що характеризується орієнтуванням фінансової політики в напрямі задоволення військових потреб держави та переважанням правового регулювання політики державних доходів; 2) період колонізації українських земель та входження їх до різних державних утворень (XIV ст. – XVII ст.), під час якого особливості регулювання фінансової політики на теренах України залежали від того, до складу якої країни входила певна територія, тому фінансова політика на українських землях мала неоднорідний характер (хоча для того періоду притаманна висока ефективність і відносна стабільність фінансової політики за відсутності її належного адміністративно-правового регулювання); 3) радянський період, що характеризується появою певної кількості нормативно-правових актів, в яких визначались основні аспекти та шляхи реалізації фінансової політики держави, що була зорієнтована на реалізацію завдань центральної влади без урахування інтересів суб'єктів, які входили до складу Радянського Союзу, що призвело до руйнівних наслідків (зокрема, голодомору) на теренах України; 4) часи розбудови незалежної України, що характеризуються початком активного формування цілісної фінансової політики держави та її адміністративно-правового регулювання, спрямованими на побудову соціально-орієнтованої європейської країни.

3. Системний аналіз світового досвіду адміністративно-правового регулювання фінансової політики дав змогу запропонувати шляхи вдосконалення фінансової політики держави в напрямі бюджетування з

орієнтуванням на остаточний підсумок, з чим погодились 73 % респондентів, та розвиток системи грантів за рахунок бюджетного фінансування суб'єктів господарювання певних галузей і які розташовані на тих територіях, розвиток яких для держави становить найбільший інтерес та, за прогнозами, можуть мати найбільший позитивний соціально-економічний ефект (зазначили 68 % опитаних).

4. Фіскальну політику представлено як сукупність заходів, які здійснюють органи державної влади щодо формування і реалізації дохідної та витратної складових державного бюджету з метою ефективного виконання державою своїх функцій. Констатовано, що структуру фіскальної політики держави утворює політика державних доходів та політика державних витрат. Сформульовано розуміння політики державних доходів як діяльності щодо регулювання податкових, неподаткових та інших надходжень на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (охоплюючи трансферти, плату за надання адміністративних послуг, власні надходження бюджетних установ) з метою ефективного виконання державою своїх функцій. Політику державних витрат визначено як державну діяльність щодо регулювання видатків бюджету, надання кредитів із бюджету, погашення боргу та розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів.

Базовим завданням фіскальної політики в Україні як європейської держави має бути переорієнтація фіскального принципу, на якому ґрунтується система формування державних доходів, і визначення напрямів державних витрат, на стимулювальний принцип, що дасть змогу досягти поступового економічного зростання. Зважаючи на це, завдання фіскальної політики класифіковано на економічні, соціальні та політичні.

Функції фіскальної політики держави розуміються як основні напрями фіскальної політики, що викликають активні зміни в соціальному середовищі, орієнтовані на ефективне забезпечення державою своєї діяльності та інтересів її громадян. Провідною з них є забезпечення відповідного обсягу публічних фінансів, збалансованих за джерелами надходжень, та мотивованого їх перерозподілу між чітко визначеними суб'єктами і напрямками використання, достатніх для створення належних умов поступального розвитку держави й гарантування високого рівня життя населення України. Пріоритетними завданнями фіскальної політики держави визнано політичні (43 % опитаних), економічні (31 %), соціальні (23 %) та інші (15 %).

Основними принципами формування та реалізації фіскальної політики як виду державної політики визначено такі: системності; рівності прав і зобов'язань для всіх форм власності перед бюджетом; самоорганізації; нелінійності (урахування й узгодження суб'єктами управління ритмів впливу на об'єкт управління з ритмами внутрішньої та зовнішньої соціальних систем); раціональності централізації та децентралізації; соціальної справедливості; стабільності; розмежування витратних повноважень між різними органами центральної та місцевої влади.

5. Фіскальна політика в сучасній Україні поступово перетворюється на потужний засіб регулювання національної економіки. При цьому спостерігається її низька ефективність, яка зумовлена багатьма обставинами, серед яких: непослідовність економічної політики (38 % опитаних), мінливість пріоритетів (47 %), слабкість основних складових ринкової інфраструктури (11 %), монополізм виробників (25 %), а також незадовільна якість адміністративно-правового регулювання в зазначеній сфері (39 %). Водночас останніми роками в Україні спостерігається посилення ролі уряду в регулюванні національної економіки через фіскальну політику (запроваджуються витрати на програми із соціального забезпечення, підтримку середнього рівня доходів, охорону здоров'я, освіту тощо).

6. Визначено фактори, що впливають на фіскальну політику в Україні, які є взаємозалежними та взаємообумовлювальними. Внутрішні фактори завжди зумовлюють виникнення чинників об'єктивного характеру, які залежать від особливостей дії економічних законів. Більшість факторів суб'єктивного характеру негативно впливають на фіскальну політику в Україні, проте не мають постійного характеру і більшість з них можуть бути нейтралізовані шляхом ужиття певних організаційних заходів, найбільш дієвими з яких визнано профілактичні заходи (71 % опитаних).

7. Механізм адміністративно-правового регулювання фіскальної політики держави визначено як систематичний, узгоджений процес впливу на суспільні відносини, що виникають, видозмінюються та припиняються у зв'язку зі здійсненням фіскальної політики, яку реалізують за допомогою визначеної на нормативно-правовому рівні сукупності адміністративно-правових засобів з метою регулювання доходів і витрат держави в короткостроковій перспективі. Адміністративні правовідносини як окремий елемент механізму адміністративно-правового регулювання фіскальної політики держави – це врегульовані адміністративно-правовими нормами суспільні відносини, що виникають, розвиваються, змінюються та припиняються у сфері формування і реалізації фіскальної політики, однією зі сторін яких завжди є орган, наділений владними повноваженнями в зазначеній сфері суспільного життя (наприклад, Державна фіскальна служба України, Державна аудиторська служба України тощо). Механізм адміністративно-правового регулювання фіскальної політики держави побудований на засадах таких принципів, як законність, поєднання одноособовості та колегіальності, поєднання централізації та децентралізації, відповідальність, гласність, плановість. Складовими цього механізму є адміністративно-правові норми, акти їх тлумачення, акти реалізації та застосування норм права, а також адміністративні правовідносини.

8. З'ясовано особливості адміністративно-правового регулювання розподілу владних повноважень у сфері формування та реалізації фіскальної політики, що належать до складу компетенції та відображають ту поведінку, ті дії, що можуть і (або) повинні реалізовувати органи влади, здійснюючи покладені на них функції і виконуючи поставлені перед ними завдання. Органи влади, які беруть участь у формуванні та реалізації фіскальної політики в

Україні, наділені відповідним обсягом владних повноважень для ефективної реалізації своїх завдань і функцій, які доцільно об'єднати у три рівні: стратегічний, тактичний та виконавчий. Повноваження, якими наділені суб'єкти кожного із запропонованих рівнів, визначені в Конституції України, Податковому та Митному кодексах України (права, які визначають можливості контролюючих органів під час здійснення ними конкретних контрольних заходів), Бюджетному кодексі України, постановах Кабінету Міністрів України (права окремих органів виконавчої влади з питань забезпечення та реалізації фіскальної політики), а також у спеціальних нормативно-правових актах законодавчого й підзаконного рівнів.

Незважаючи на законодавче закріплення надто широкого кола повноважень за контролюючими органами у сфері фіскальної політики, які, на думку більшості з опитаних (69 %), необхідно обмежувати, на наш погляд, раціональним є не обмеження можливостей державно-владних суб'єктів, а встановлення чітких підстав, порядку та меж їх здійснення (31 %).

Обов'язки у сфері формування та реалізації фіскальної політики – це встановлені законом вид і міра поведінки, якої мають дотримуватися компетентні суб'єкти органів влади у процесі формування та реалізації фіскальної політики. Активні обов'язки реалізують шляхом вчинення певних дій на користь правомочних осіб, тобто тих, які мають право вимагати здійснення цих дій від носія обов'язку. Пасивний обов'язок потребує від особи утриматися від учинення певних дій. Відповідальність полягає в обов'язку особи зазнати для себе певних обтяжень, позбавлень. Незалежно від того, про яку саме групу обов'язків ідеться, усі вони мають обмежувальний характер.

9. При визначенні специфіки адміністративно-правового регулювання функції контролю у сфері формування та реалізації фіскальної політики доведено недоцільність ототожнення понять нагляду й контролю. Особливе місце в системі контролю посідають вищі органи державної влади – Верховна Рада України та Президент України, на які покладено загальні функції контролю у сфері формування та реалізації фіскальної політики держави, і Кабінет Міністрів України, що наділений найширшим обсягом контрольних повноважень у сфері формування й реалізації фіскальної політики. Констатовано, що контрольними повноваженнями у сфері формування та реалізації фіскальної політики держави наділені не лише вищі органи влади та центральні органи виконавчої влади, а й громадяни України, які здійснюють громадський контроль, провідною формою якого є законодавчо закріплена можливість громадян звертатися до компетентних державних органів у формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) та скарги, останні дві з яких у сфері фіскальної політики є найбільш ефективними.

10. Під час характеристики структурно-функціонального забезпечення формування та реалізації фіскальної політики в Україні з'ясовано, що воно становить сукупність суб'єктів фіскальної політики в єдності їх функцій та організаційних зв'язків, яка забезпечує формування оптимальної фіскальної політики в Україні та її ефективну реалізацію. Між структурними елементами

забезпечення фінансової політики обов'язковою є взаємодія та координація відповідно до цілей і завдань, що реалізуються через функції. Між структурним і функціональним забезпеченням наявний органічний зв'язок, що зумовлює єдину цілісну структуру цих двох складових. Ці дві підсистеми в загальному інтегрованому механізмі забезпечення формування та реалізації фінансової політики держави взаємопов'язані між собою. Особливістю структурно-функціонального забезпечення є те, що кожен функцію реалізують не всі суб'єкти і не окремий суб'єкт, а лише вони спільно. Координаційну функцію покладено на Кабінет Міністрів України, який здійснює моніторинг виконання бюджету, за необхідності надає пропозиції щодо внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на ... рік»; Міністерство фінансів України – здійснює моніторинг відповідності виконання політики державних доходів і витрат прийнятому закону про Державний бюджет на відповідний рік; Рахункова палата – перевіряє відповідність бюджетного процесу чинному законодавству. Управлінська функція формування та реалізації фінансової політики держави має забезпечити створення особам, задіяним у цьому процесі, належні умови для балансування соціально-економічних інтересів суспільства, спрямованих на досягнення стійкого розвитку економіки та підвищення соціальних стандартів життя в країні – її забезпечують вищі органи законодавчої та виконавчої влади щодо підпорядкованих ним суб'єктів. Функцію оперативного управління виконують Міністерство фінансів України та органи, йому підпорядковані, зокрема, Державна казначейська служба України та Державна фінансова служба України, а також Державна аудиторська служба України і Рахункова палата України. Організаційну функцію виконують Державна казначейська служба України та розпорядники коштів бюджету відповідного рівня (галузеві міністерства, відомства й підприємства). Функцію контролю за реалізацією фінансової політики держави покладено на декількох суб'єктів, зокрема на Рахункову палату України, Бюджетний комітет Верховної Ради України, а також Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, Державну казначейську службу України, Державну фінансову службу України, Державну аудиторську службу України. Охоронну функцію в реалізації фінансової політики в Україні забезпечують Державна фінансова служба України, Державна аудиторська служба України, Антимонопольний комітет, Департамент захисту економіки Національної поліції України, Державна прикордонна служба України, підрозділи контррозвідального захисту інтересів держави у сфері економічної безпеки Служби безпеки України.

11. У формуванні фінансової політики держави безпосередню участь беруть орган законодавчої влади, органи виконавчої влади та Президент України, а опосередковано – головні розпорядники бюджетних коштів. Зроблено висновок, що лише органічне поєднання зусиль усіх суб'єктів у формуванні ефективної фінансової політики гарантує поступальний розвиток суверенної держави. До обговорення варіантів формування певних аспектів фінансової політики доцільним є залучення розпорядників коштів нижчого

порядку, службових осіб, які причетні до виконання певних бюджетних програм, учених-економістів, відповідальних виконавців бюджетних програм тощо.

Найактивнішим суб'єктом формування фінансової політики в Україні є Верховна Рада України, яка відповідає не лише за оперативне формування фінансової політики, а й за визначення її стратегічних напрямів з урахуванням прогностичних показників на наступні після планового два роки. Виключне місце у формуванні фінансової політики держави посідає Кабінет Міністрів України, якому надано право законодавчої ініціативи щодо проекту Державного бюджету України. Повсякчасна ротація складу Кабінету Міністрів України призводить до того, що кожен новий уряд провадить нову фінансову політику, а це унеможливорює формування та реалізацію довгострокової стратегії щодо фінансової політики держави, яка б була спрямована на реалізацію перспективних завдань держави. На формування фінансової політики безпосередньо впливає Президент України, визначаючи в бюджетному посланні пріоритети бюджетної політики держави.

Реалізацію фінансової політики в Україні здійснює низка суб'єктів, які створюють нормативно-правове підґрунтя її реалізації (Верховна Рада України), контролюють повноту та ефективність її реалізації (Рахункова палата України, Міністерство фінансів України, Державна аудиторська служба України, Державна фінансова служба України), створюють організаційно-технічні умови її реалізації (Державна казначейська служба України, головні розпорядники бюджетних коштів), забезпечують боротьбу зі злочинними посяганням під час формування та реалізації фінансової політики (Департамент захисту економіки Національної поліції України, окремі підрозділи Державної фінансової служби України та Служби безпеки України), безпосередньо здійснюють заходи політики державних надходжень та державних витрат (розпорядники та одержувачі бюджетних коштів, інші юридичні та фізичні особи як платники податків і зборів). Реалізацію фінансової політики варто здійснювати лише за положеннями, розробленими державними органами на довгострокову перспективу, що відображені в Концепції фінансової політики, в розділах якої міститься опис проблеми, що потребує розв'язання, мета і строки її реалізації, шляхи та способи розв'язання проблеми, очікувані результати та обсяг ресурсів, необхідних для її реалізації. Оптимальним вбачається прийняття Концепції в середньостроковій перспективі (на п'ять років) (68 % опитаних). Нагальною є потреба постійного моніторингу та корегування Концепції відповідно до особливостей економічної ситуації, що сформувалася в державі в певний період часу і за певних соціально-політичних умов.

12. З'ясовано пріоритетні індикатори, що визначають необхідність удосконалення адміністративно-правового регулювання фінансової політики в Україні. Одним із вирішальних індикаторів визначено суттєву тінізацію економіки, що притаманна сучасному українському суспільству у прагненні переважної більшості населення досягнути певних соціальних стандартів, яких унаслідок особливостей національного законодавства і традицій

правозастосування досягти правомірним шляхом майже неможливо. Наголошено, що для подолання «усталеної традиції» сучасного суспільства виводити діяльність у тінь необхідно створити дієвий адміністративно-правовий механізм сприяння та заохочення легальної господарської діяльності, що надасть можливість нівелювати так звану політичну мімікрію значної частини учасників тіньового сектору (передусім, місцевого рівня) у намаганнях щоразу налагоджувати контакти з управлінськими елітами, які періодично змінюють одна одну, що допоможе створити умови, за яких вигода, яку суб'єкт отримує від тіньової діяльності, була значно меншою за ризик бути викритим у ній. Підкреслено, що пріоритетним є не посилення відповідальності за тіньову економічну діяльність, а підвищення ефективності діяльності контролюючих органів, які покликані протидіяти цим явищам.

13. Розкрито особливості трансформації фіскальної політики держави в умовах формування правової держави та громадянського суспільства в Україні, на основі чого запропоновано першочергові кроки такої трансформації, зокрема: закріплення в законодавстві обов'язку під час формування фіскальної політики дотримання балансу між оптимальним обсягом надходжень, необхідних для повноцінного виконання державою своїх функцій, та фінансовими потребами реального сектору. Зазначене забезпечить здійснення не лише простого, а й розширеного відтворення, унаслідок чого українське суспільство відповідатиме основним світовим тенденціям і стандартам. Обов'язковою умовою ефективної трансформації фіскальної політики в Україні в сучасних умовах є оптимальний розподіл повноважень між різними рівнями влади та можливостей їх фінансового забезпечення, а також раціональне формування завдань, які постають з метою реалізації загальної стратегії сталого розвитку України.

14. Запропоновано напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання фіскальної політики в Україні, а саме: у відповідних нормах ч. 1 ст. 33 та ч. 1 ст. 21 Бюджетного кодексу України закріпити необхідність *«урахування позицій, викладених у Посланні»*, замість категоричного *«відповідно до визначених у Посланні... пріоритетів бюджетної політики»*. Це надасть можливість уникнути чіткого прив'язування до тексту Послання і визначити пріоритети бюджетної політики не лише залежно від позиції Президента України, а й відповідно до інших потреб суспільства на конкретному проміжку часу.

Доведено необхідність законодавчого закріплення обов'язкового складання проекту бюджету громади («Бюджету участі») за умови врахування інформації, що надійшла від усіх зацікавлених осіб – членів громади та його активного обговорення. Цикл підготовки бюджету громади має бути завершеним до вересня, з метою вчасного подання пропозицій до проекту Державного бюджету на отримання трансфертів й іншого фінансування.

Наголошено на необхідності середньострокового планування, зокрема шляхом прийняття Концепції фіскальної політики, в якій потрібно зазначити основні напрями, форми та методи формування і реалізації політики державних

доходів та політики державних витрат з урахуванням як внутрішніх, так і зовнішніх факторів. Нагальною є потреба постійного моніторингу та корегування Концепції відповідно до особливостей економічної ситуації, що сформувалася в державі в певний період часу і за певних соціально-політичних умов, що забезпечить реалізацію загальної стратегії сталого розвитку України.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Монографія

Ракул О. В. Формування та реалізація фіскальної політики в Україні: адміністративно-правові засади та організаційне забезпечення: монографія. Київ, 2017. 340 с.

Рецензії:

Прилипка С. М. Сучасна парадигма фіскальної політики в Україні. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 4 (105). С. 356–359.

Статті в наукових фахових виданнях України

1. Ракул О. В. Поняття та принципи механізму адміністративно-правового регулювання фіскальної політики держави. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2014. Вип. 5-2. Т. 3. С. 159–162.

2. Ракул О. В. До проблеми співвідношення понять «нагляду» та «контролю». *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. Ужгород, 2014. Вип. 29. Ч. 2. Т. 3. С. 177–180.

3. Ракул О. В. Система суб'єктів реалізації фіскальної політики в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2014. Вип. 41. Т. 3. С. 84–87.

4. Ракул О. В. Фіскальна політика держави: проблеми розуміння. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. Київ, 2015. № 1 (94). С. 44–50.

5. Ракул О. В. Деструктивний вплив відмивання доходів, здобутих організованими злочинними угрупованнями, на фіскальну політику України. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2015. № 1 (34). С. 18–20.

6. Ракул О. В. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання фіскальної політики. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2015. Вип. 3. Т. 2. С. 154–157.

7. Ракул О. В. Складові фіскальної політики держави. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія: Юридична*. 2015. Вип. 3. С. 159–166.

8. Ракул О. В. Фіскальна політика: дефініція та її основні інструменти. *Митна справа*. 2015. № 4. (100). Ч. 2. С. 192–196.

9. Ракул О. В. Окремі аспекти діяльності суб'єктів формування фіскальної політики України. *Юридичний науковий електронний журнал*: електрон. наук. фахове вид. 2016. № 2. С. 89–93.

10. Ракул О. В. Актуалізація факторів, що обумовлюють особливості формування фіскальної політики України в сучасних умовах. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. Вип. 2. С. 114–117.

11. Ракул О. В. Актуалізація участі громадських об'єднань у формуванні фіскальної політики України. *Часопис Київського університету права*. 2016. № 2. С. 102–105.

12. Ракул О. В. Генеза державної фіскальної політики в Україні. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. Київ, 2016. № 2 (12). С. 229–236.

13. Ракул О. В. Концептуальні підходи до формування фіскальної політики держави: міжнародний досвід. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. Київ, 2016. № 4 (101). С. 206–214.

14. Ракул О. В. Щодо трансформації фіскальної політики України відповідно до вимог сьогодення. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 1 (251). С. 144–148.

15. Ракул О. В. Чинники вдосконалення адміністративно-правового регулювання фіскальної політики в Україні. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 2 (103). С. 234–244.

16. Ракул О. В. Особливості становлення адміністративно-правового регулювання фіскальної політики в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 6. Т. 2. С. 109–117.

17. Ракул О. В. Фіскальна децентралізація в Україні: сучасні проблеми та шляхи їх подолання. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2017. Т. XIX. С. 304–310.

18. Ракул О. В. Система індикаторів, що визначають необхідність удосконалення адміністративно-правового регулювання фіскальної політики в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 1. С. 87–91.

*Публікації в наукових виданнях іноземних держав,
що включені до науко-метричних баз*

1. Rakul O. V. Types and mechanisms of functioning of fiscal policy. *Visegrad journal on human rights* (Республіка Словаччина). 2015. № 1. Р. 72–76.

2. Ракул О. В. Адаптация фискальной политики Украины к требованиям Евросоюза. *Legea Si Viata*. 2015. Septemmbrie. С. 62–65.

3. Rakul O. V. Administrative and legal regulation of fiscal policy. *Visegrad journal on human rights* (Республіка Словаччина). 2015. № 4/2. Р. 80–84.

4. Rakul O. V. «Fiscal policy» and «tax policy»: correlation of concepts. *Evropský politický a právní diskurz*. Praha. 2015. Svazek 5. 1. vydání. S. 8–18.

Праці апробаційного характеру

1. Ракул О. В. До розуміння правової природи категорії «податковий контроль». *Стан, проблеми та перспективи сучасної юриспруденції України в умовах євроінтеграції: юридичні та суспільні аспекти*: наук.-теорет. Інтернет-конф. (м. Київ, 23 квіт. 2015 р.). Київ, 2015. С. 331–332.
2. Ракул О. В. Адміністративно-правове регулювання фіскальної політики. *Публічне адміністрування в сфері внутрішніх справ*: матеріали круглого столу: зб. наук. пр. (м. Київ, 14 трав. 2015 р.). Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2015. С. 32–36.
3. Ракул О. В. Особливості формування та реалізації фіскальної політики держави у сучасних умовах. *Актуальні проблеми адміністративного права та адміністративного процесу в Україні*: матеріали всеукр. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 29 трав. 2015 р.). Дніпропетровськ: Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ, 2015. С. 72–74.
4. Ракул О. В. Особливості адміністративно-правового регулювання інструментів фіскальної політики у сучасних умовах. *Оперативно-розшукове запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням*: матеріали круглого столу (м. Київ, 24 черв. 2015 р.). Київ, 2015. С. 187–188.
5. Ракул О. В. Податковий контроль як механізм забезпечення фіскальної політики. *Правове регулювання суспільних відносин: актуальні проблеми та вимоги сьогодення*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 24–25 лип. 2015 р.). Запоріжжя, 2015. С. 56–58.
6. Ракул О. В. Інструментарій фіскальної політики та її завдання. *Стан та перспективи розвитку юридичної науки*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 4–5 верес. 2015 р.). Дніпропетровськ: ГО «Правовий світ», 2015. С. 77–80.
7. Ракул О. В. Фіскальна політика – рушійний механізм економічного зростання. *Сучасні тенденції в юридичній науці України та зарубіжних країн*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 25–26 верес. 2015 р.). Запоріжжя: Запоріз. міська громадська організація «Істина», 2015. С. 67–70.
8. Ракул О. В. Злочини у сфері відшкодування податку на додану вартість. *Тенденції і пріоритети реформування законодавства України*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 2–3 жовт. 2015 р.). Одеса, 2015. С. 39–41.
9. Ракул О. В. Політка державних прибутків як складова фіскальної політики держави. *Проблеми правової реформи та розбудови громадянського суспільства в Україні*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 16–17 жовт. 2015 р.). Харків, 2015. С. 62–63.
10. Ракул О. В. Право законодавчої ініціативи як конституційно-правовий інститут. *Право і держава: проблеми розвитку та взаємодії у XXI ст.*: тези доп. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 29–30 січ. 2016 р.). Запоріжжя: Запоріз. нац. ун-т, 2016. С. 29–30.
11. Ракул О. В. Законодавча ініціатива як частина законодавчого процесу. *Перспективні напрями розвитку сучасної юридичної науки*: матеріали міжнар.

наук.-практ. конф. (м. Кривий Ріг, 29–30 січ. 2016 р.). Кривий Ріг: ДВНЗ «Криворізький національний університет», 2016. С. 36–37.

12. Ракул О. В. Державна фіскальна служба – основний суб’єкт реалізації фіскальної політики держави. *Фінансова безпека України на сучасному етапі: міжнар. наук.-практ. Інтернет-конф.* (м. Ірпінь, 25 берез. 2016 р.). Ірпінь, 2016. С. 252–254.

13. Ракул О. В. Комітети Верховної Ради України як опосередковані суб’єкти формування фіскальної політики держави. *Розвиток юридичної науки: проблеми та рішення очима здобувачів вищої освіти: матеріали підсумк. наук.-теорет. конф. наук. т-ва здобувачів вищої освіти* (м. Київ, 14 квіт. 2016 р.). Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2016. С. 116–118.

14. Ракул О. В. Державний фінансовий контроль як засіб забезпечення фіскальної політики України. *Актуальні питання використання можливостей позапланових документальних ревізій та інших перевірок у кримінальному судочинстві: матеріали міжвідом. наук.-практ. семінару* (м. Київ, 30 черв. 2016 р.). Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2016. С. 98–100.

15. Ракул О. В. Сучасні особливості законодавчого забезпечення реалізації фіскальної політики держави. *Zbornik prispekov z madzinarodna vadecko-prakticka konferencia [Priority a strategie pre rozvoj pravnej vedy vo svete vedy]*, (Sladkovicovo, 28–29 okt. 2016). Sladkovicovo, 2016. Р. 139–141.

16. Ракул О. В. Кабінет Міністрів України як суб’єкт із здійснення контролю та нагляду в сфері формування й реалізації фіскальної політики держави. *Право як ефективний суспільний регулятор: матеріали міжнар. наук.-практ. конф.* (м. Львів, 17–18 лют. 2017 р.). Львів: Західноукр. організація «Центр правничих ініціатив», 2017. С. 82–83.

17. Ракул О. В. Верховна Рада України та Президент України як суб’єкти із здійснення контролю та нагляду в сфері формування й реалізації фіскальної політики держави. *Юридичні наукові дискусії як фактор сталого розвитку правової доктрини та законодавства: міжнар. наук.-практ. конф.* (м. Київ, 7–8 квіт. 2017 р.). Київ: Центр правових наукових досліджень, 2017. С. 57–58.

18. Ракул О. В. Контроль та нагляд у сфері формування та реалізації фіскальної політики в Україні. *Сучасні тенденції в юридичній науці України та зарубіжних країн: матеріали міжнар. наук.-практ. конф.* (м. Запоріжжя, 22–23 верес. 2017 р.). Запоріжжя: Запорізь. міська громадська організація «Істина», 2017. С. 69–72.

АНОТАЦІЯ

Ракул О.В. Адміністративно-правове регулювання фіскальної політики в Україні. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2018.

У дисертації здійснено комплексне та системне дослідження адміністративно-правового регулювання фіскальної політики в Україні. Розв'язано науково-прикладну проблему адміністративно-правового регулювання фіскальної політики в Україні, вироблено цілісний підхід до формування її концепції, розроблено пропозиції, спрямовані на удосконалення діяльності органів державної влади з метою упорядкування, охорони та розвитку суспільних відносин у сфері формування й реалізації фіскальної політики в Україні. Визначено особливості структурно-функціонального забезпечення формування та реалізації фіскальної політики в Україні. Наведено послідовність кроків державної політики щодо оптимального визначення та реалізації загальних стратегічних підходів до формування ефективної фіскальної політики в період кризи.

Ключові слова: фіскальна політика, адміністративно-правове регулювання фіскальної політики, політика державних доходів, політика державних витрат, податкова політика, формування фіскальної політики, реалізація фіскальної політики, суб'єкти формування фіскальної політики, суб'єкти реалізації фіскальної політики.

АННОТАЦИЯ

Ракул О. В. Административно-правовое регулирование фискальной политики в Украине. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право, информационное право. – Национальная академия внутренних дел, Киев, 2018.

В диссертации проведено комплексное и системное исследование административно-правового регулирования фискальной политики в Украине. Решена научно-прикладная проблема административно-правового регулирования фискальной политики в Украине, осуществлен целостный подход к формированию ее концепции, разработаны предложения, направленные на совершенствование деятельности органов государственной власти в целях упорядочения, охраны и развития общественных отношений в сфере формирования и реализации фискальной политики в Украине. Определены особенности структурно-функционального обеспечения формирования и реализации фискальной политики в Украине. Приведена последовательность шагов государственной политики относительно оптимального определения и реализации общих стратегических подходов к формированию эффективной фискальной политики в период кризиса.

Ключевые слова: фискальная политика, административно-правовое регулирование фискальной политики, политика государственных доходов, политика государственных расходов, налоговая политика, формирование фискальной политики, реализация фискальной политики, субъекты формирования фискальной политики, субъекты реализации фискальной политики.

SUMMARY

Rakul O. Administrative-legal regulation of fiscal policy in Ukraine. – Manuscript.

The thesis for a Doctor of Philosophy degree in Law, specialty 12.00.07 – Administrative Law and Process; Financial Law; Informational Law. – national Academy of Internal Affairs, Kyiv, 2018.

Thesis provides complex and systemic research of administrative-legal regulation of fiscal policy in Ukraine.

Solution is presented for key problems in the area of administrative-legal regulation of fiscal policy in Ukraine, comprehensive approach is offered regarding the formulation of its concept along with proposals for improvement of state power bodies activity performance related to protection and development of social relations in the area of fiscal policy implementation. It is justified that fiscal policy is presented with a set of measures taken by state power bodies to balance the budget revenue and spending components and efficient performance of state functions. Structure of state fiscal policy is formed by the state revenue policy (activity in the area of regulation of tax, non-tax and other types of revenues paid according to Ukrainian legislation (covering transfers, administrative fees, revenues of budget-funded entities) with aim of efficient performance of state functions) and state spending policy (activity in the area of regulation of state expenses, budget credits, debt discharge and employment of funds in deposits, security purchase).

Author offers the following periodization of approaches to administrative-legal regulation of fiscal policy in Ukraine: 1) Kievan Rus (6th – mid. 14th century) period is characterized with fiscal policy used as a tool to meet the needs of the state military potential development along with legal regulation of state revenues policy; 2) colonization and occupation of Ukrainian territory by different states (14th – 19th century) – fiscal policy strongly depended on the policy of occupying state thus characterized as heterogenous; 3) Soviet period – adoption of certain quantity of legislative acts defining key aspects and ways of state fiscal policy implementation focused on accomplishment of tasks given by the authority without due consideration of interests of subjects incorporated in the Soviet Union which led to fatal consequences in Ukraine (including the Great Famine); 4) independent Ukraine (from 1991) – active formation of complex state fiscal policy and relevant administrative-legal regulation aimed at sustainable development of strong democratic country.

Author analyzes best foreign practices of administrative-legal regulation of fiscal policy and defines the need to improve state fiscal policy in the area of funding focusing on the final result and development of grant system at the state budget expense to fund the business entities in prioritized sectors of economy (potentially profitable).

Author studies the peculiarities of structural and functional support of Ukrainian fiscal policy formation and implementation – every function is performed jointly by all the subjects. Justification is provided for the need to improve the structure of subjects of state fiscal policy formation and implementation. Sequence of

steps taken in the course of fiscal policy implementation (key strategic approaches to fiscal policy formation in the crisis period) is presented namely: 1) state aims and priorities; 2) systematization of state aims and priorities in specific indicators of budget spending component efficiency; 3) calculation of state investment percentage in state spending value; 4) decision to be made regarding tightening or loosening the tax pressure depending on the expected level of economic growth.

It is proved that the priority indicators defining the need to improve the administrative-legal regulation of fiscal policy are: social (GDP, basic social standard, revenue allocation mechanism etc), economic (level of state spending influenced by foreign economic factors, level of fiscal load and budget deficit etc), political (organizational disarrangement, European integration issues etc), organizational (excessive use of budget tools instead of tax to support the economic activity, poor coordination of legislative amendments).

Author defines peculiarities of state fiscal policy transformation in the course of civil society development in Ukraine – optimal combination of partial decentralization of budget revenues and spending, balance of rights, obligations and responsibility of taxpayers and state (presented by acting state power and self-governance bodies), acting as a «contractual party». There is a strong need to deepen the harmonization of national tax system with relevant EU state systems.

Key words: fiscal policy, administrative-legal regulation of fiscal policy, state revenues policy, state spending policy, tax policy, fiscal policy formation, implementation of fiscal policy, subjects of fiscal policy formation, subjects of fiscal policy implementation.