

**СИСТЕМА ІНДИКАТОРІВ, ЩО ВИЗНАЧАЮТЬ НЕОБХІДНІСТЬ
УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ**

У статті з'ясовано соціальні, економічні, політичні та інші індикатори, що визначають необхідність удосконалення адміністративно-правового регулювання фіскальної політики в Україні. Одним із вирішальних індикаторів визначена суттєва тінізація економіки. Для подолання «усталеної традиції» сучасного суспільства виводити діяльність у тінь необхідно створити дієвий адміністративно-правовий механізм сприяння та заохочення легальної господарської діяльності, що дасть можливість нівелювати так звану політичну мімікрію значної частини учасників тіньового сектору (передусім місцевого рівня) у намаганнях кожного разу налагодити 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.

Ключові слова: *фіскальна політика, удосконалення, індикатори, адміністративно-правове регулювання, адміністративно-правовий механізм.*

В статье выяснены социальные, экономические, политические и другие индикаторы, определяющие необходимость совершенствования административно-правового регулирования фискальной политики в Украине. Одним из решающих индикаторов определена существенная тенизация экономики. Для преодоления «устоявшейся традиции» современного общества выводит деятельность в тень необходимо создать действенный административно-правовой механизм содействия и поощрения легальной хозяйственной деятельности, что позволит нивелировать так называемую политическую мимикрию значительной части участников теневого сектора (прежде всего местного уровня) в попытках каждый раз наладить контакты с управленческими элитами, которые периодически сменяют друг друга, что поможет создать условия, при которых выгода, которую субъект получит от теневой деятельности, будет значительно меньше риска быть разоблаченным в ней.

Ключевые слова: *фискальная политика, совершенствование, индикаторы, административно-правовое регулирование, административно-правовой механизм.*

The social, economic, political and other indicators, which determine the necessity to improve the administrative and legal regulation of fiscal policy in Ukraine, are elucidated. One of the decisive indicators is the significant shadowing of the economy. In order to overcome the “established tradition” of modern society, it is necessary to create an effective administrative and legal mechanism for promoting and encouraging legal economic activity that will enable the so-called political mimicry of a large part of the shadow sector participants (primarily local level) to be resisted in attempts at each time to establish contacts with managerial elites, which periodically change each other, which will help create the conditions under which the benefit that a subject receives from the shadow activity, but much less than the risk of being caught nit.

Key words: *fiscal policy, improvement, indicators, administrative and legal regulation, administrative and legal mechanism.*

Вступ. Держава в особі органів виконавчої та законодавчої влади створює правове середовище з метою належного забезпечення економічних перетворень і реалізації суспільно-корисних цілей і завдань. Це можна лише за умови належного й ефективного формування та виконання бюджетів. Завдяки вищевказаному відбувається розподіл ресурсів в економіці, перерозподіл суспільного доходу між індивідами й можливий стабілізаційний вплив на фінансову систему держави. Такі дії можна забезпечити лише шляхом адміністративно-правового регулювання фінансової політики держави з урахуванням різноманітних причин та обставин, що впливають на формування державних доходів і реалізації державних витрат, а також змінюють рівень і динаміку соціально-економічного розвитку держави.

Постановка завдання. Мета статті – з'ясувати соціальні, економічні, політичні та інші індикатори, що визначають необхідність удосконалення адміністративно-правового регулювання фінансової політики в Україні.

Результати дослідження. Загальна проблема змін, які відбуваються в Україні у сфері фінансової політики, полягають у тому, що суб'єкти досягають поставлених цілей переважно за рахунок трансформацій умов суспільного існування. Результатом зазначених цілеспрямованих трансформацій є поступова еволюція системи «суспільство – природа» від стану стійкості до нестійкої рівноваги. Це зумовлює необхідність перебудови системи розподілу фінансів, що є головним завданням, з урахуванням необхідності реалізації якої має бути побудована система економічних, політичних і соціальних обмежень і стимулів.

В Україні реалізацію фінансової політики провадять у досить складних умовах трансформації власності і становлення національного підприємництва під впливом різноманітних чинників – наявних (позитивних чи негативних) або потенційно можливих явищ чи процесів, що здійснюють безпосередню чи опосередковану дію на об'єкт дослідження за певних умов [1]. Підходи до формування та реалізації фінансової політики держави мають бути адекватні реальній економічній ситуації й поставленим перед державою цілям і завданням соціально-економічного зростання. Вони мають урахувати різноманітні індикатори, які засвідчують певні процеси, що відбуваються в різних сферах суспільного життя. Варто зазначити, що єдиного визначення поняття «індикатор» нині не існує. Відповідно до тлумачного словника української мови, індикатор – це «елемент, який відображає перебіг процесів або стан об'єкта спостереження, його якісні або кількісні характеристики...» [2]. Тобто індикатори, які визначають необхідність удосконалення адміністративно-правового регулювання фінансової політики в Україні, можна тлумачити як інформацію щодо наявних тенденцій в основних сферах суспільного життя, динаміка яких прямо пропорційно залежить від ефективності фінансової політики держави, що дає змогу мінімізувати невизначеність під час прогнозування запланованих змін у цих сферах.

Одним із головних індикаторів, який необхідно враховувати в процесі розроблення заходів удосконалення адміністративно-правового регулювання фінансової політики в Україні, є соціальний, адже держава прагне наблизитись до європейських стандартів життя населення країни та процесів, які відбуваються в соціальній сфері й мають вирішальне значення в досліджуваному процесі. На сучасному етапі наявні низькі показники ВВП на душу населення, низька ефективність витрат бюджетних коштів на соціальні потреби, які здійснюються в досить великому обсязі, недостатній рівень контролю за цільовим використанням отриманих бюджетних коштів, нерозвиненість диверсифікації надання соціальних послуг тощо. Указані індикатори засвідчують, що нині перед державою постало завдання сформуванню таких раціональних норм та правил, щоб у соціальній сфері життєдіяльності суспільства відбувалося самовідтворення позитивної соціодинаміки суспільного розвитку і зростає роль детермінант, які посилюють соціальну безпеку людини. На думку науковців, «неправильне розставляння наголосів під час вибору пріоритетів або взагалі їх відсутність призводить до розпорошення фінансових ресурсів держави, їх відволікання на фінансування другорядних напрямів і, відповідно, до зниження загальної ефективності економічної політики» [3].

Значущим соціальним індикатором є недосконалість розрахунку базового соціального стандарту (прожиткового мінімуму), який використовують для розрахунків основних соціальних стандартів у сфері доходів населення. Це пов'язано із застарілістю законодавчої бази, що визначає правові засади формування та застосування державних соціальних стандартів і гарантій. Так, в Україні її створено наприкінці ХХ ст., у той самий період сформовано їх систему. Ми погоджуємось із думкою, що нині наявна значна невідповідність між задекларованими нормами та реальним станом забезпечення основних соціальних стандартів і гарантій [4]. Відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» від 21 грудня 2016 р. № 1801-VIII,

з 1 травня 2017 р. розмір прожиткового мінімуму становить 1624 грн, проте він не забезпечує нормальне відтворення робочої сили, тому що зорієнтований виключно на мінімально допустимі розміри споживання найбільш важливих для людини матеріальних благ і послуг. До того ж не враховано повний набір товарів і послуг, необхідних для того, щоб людина могла повноцінно задовольнити власні першочергові матеріальні й культурні потреби.

Зазначений показник застосовують для:

- загального оцінювання рівня життя й визначення рівня бідності, що є основою для реалізації соціальної політики та розроблення окремих державних соціальних програм;
- установлення розмірів мінімальної заробітної плати й мінімальної пенсії за віком, визначення розмірів соціальної допомоги, допомоги сім'ям з дітьми, допомоги через безробіття, стипендій та інших соціальних виплат;
- визначення права на призначення соціальної допомоги;
- установлення державних соціальних гарантій і стандартів обслуговування та забезпечення в галузях охорони здоров'я, освіти, соціального обслуговування тощо;
- формування Державного бюджету України й місцевих бюджетів [5].

Однак сьогодні розмір прожиткового базового державного соціального стандарту розраховують за Методикою визначення прожиткового мінімуму на одну особу та для осіб, які належать до основних соціальних і демографічних груп населення, затвердженою ще у 2000 р. з останніми внесеними змінами 2014 р. На початку лютого 2017 р. затверджено Методику визначення прожиткового мінімуму, де детально регламентовано особливості розрахунку зазначеного показника й наведено типові приклади розрахунків. Цей порядок набуває чинності з дня його офіційного опублікування, однак до сьогодні цього не відбулось. Варто зауважити, що в ньому є нагальна потреба, адже досліджуваний показник є стандартом, який використовують для встановлення обґрунтованих державних соціальних гарантій, надання державної соціальної допомоги й регулювання оплати праці та інших доходів населення, визначення мінімального розміру заробітної плати, пенсії тощо [4]. Ми погоджуємось з тим, що зазначена методика розрахунку має певні недоліки. Так, визначені соціальні норми й нормативи не містять якісних характеристик, а кількісні – є недостатньо обґрунтованими, що пов'язано з відсутністю вимог підтримання визначеного стандарту споживання матеріальних благ і послуг [6]. Указана невизначеність призводить до нестабільності рівня державних гарантій. Тому зазначений індикатор свідчить про нагальну потребу щодо розроблення єдиних підходів до організації системи соціального нормування, зокрема її нормативно-правової бази.

Наступний індикатор у соціальній сфері є логічним продовженням попереднього – низького рівня соціально-економічного добробуту населення, зумовленого суттєвою нерівномірністю фінансової спроможності різнодохідних категорій населення та низьким рівнем соціального захисту малозабезпечених верств населення.

Нині визначення потребують показники, які формують уявлення про життєвий рівень різних прошарків населення, становленню якого сприяє бюджетний перерозподіл фінансових ресурсів. Варто наголосити, що в розвинутих країнах на законодавчому рівні закріплено методику використання низки специфічних соціальних індикаторів під час розподілу державних коштів. На нашу думку, у бюджетному законодавстві до системи макроекономічних показників державного бюджету необхідно ввести перелік тих соціальних стандартів, які за рахунок бюджетних коштів гарантовано надають на всій території країни.

Найбільш ефективним є створення таких умов фінансово-господарської діяльності, які б стали каталізатором довгострокового розвитку національного виробництва з одночасним збереженням помірних темпів інфляції та поступового покращання стану платіжного балансу. Це дасть змогу органічно поєднати зростання добробуту громадян і стійкого інноваційного зростання економіки [7]. Проте, щоб фіскальна політика була стабільною, а суб'єкти господарювання були впевнені в перспективності обраних рішень, вони мають бути обґрунтованими й передбачуваними.

Ще одним індикатором у соціальній сфері є нерівномірність розподілу доходів у суспільстві, що зовсім не тотожне однаковим доходам у суспільстві. Отже, необхідно зосередити увагу на створенні такої системи розподілу доходів, щоб вони були співвідносними з тим обсягом трудовитрат, які певна особа витратила на користь держави. У цьому контексті доходи тлумачимо не лише як виплати у вигляді заробітної плати, пенсії або виплат у випадку непрацездатності. До цієї категорії також належить збільшення соціального пакету (медичне страхування або пільгові кредити на оплату навчання дітей, додаткове пенсійне забезпечення тощо), контроль ефектив-

ного регулювання бюджетних видатків, визначення альтернативних джерел фінансування реалізації державою своїх функцій, оптимальне визначення пріоритетності бюджетних видатків тощо.

Одним із вирішальних індикаторів є суттєва тінізація економіки. Зазначене деструктивне явище призводить до втрати податкових надходжень до бюджету, формування негативного міжнародного іміджу держави, перешкоджання надходженню в Україну іноземних інвестицій, відмивання коштів, здобутих злочинним шляхом, правової незахищеності суб'єктів господарювання тощо [8]. Ідеться про некримінальні капітали, що зазвичай формуються у прагненні досягнути певних соціальних стандартів, яких унаслідок особливостей національного законодавства і традицій правозастосування досягти правомірним шляхом майже неможливо. Для подолання «усталеної традиції» сучасного суспільства виводити діяльність у тінь необхідно створити дієвий адміністративно-правовий механізм сприяння та заохочення легальної господарської діяльності, що дасть можливість нівелювати так звану політичну мімікрію значної частини учасників тіньового сектору (передусім місцевого рівня) у намаганнях кожного разу налагодити контакти з управлінськими елітами, які періодично змінюють одна одну. Це також допоможе створити умови, за яких вигода, яку суб'єкт отримає від тіньової діяльності, була значно меншою за ризик бути викритим у ній. Ідеться не лише про посилення відповідальності за тіньову економічну діяльність, а й про підвищення ефективності діяльності контролюючих органів, які покликані протидіяти цим явищам.

У сучасних умовах значна кількість економічних індикаторів свідчить про необхідність розроблення нових підходів до формування та реалізації фіскальної політики, а також швидкого реагування на зміни у внутрішньому й зовнішньому середовищах. Погіршення макроекономічної ситуації в країні, що виявляється в скороченні обсягів вітчизняної промисловості та роздрібно-торгівлі, зниженні інвестиційної активності, зменшенні купівельної спроможності населення та його ділової активності тощо [9], потребує швидкого реагування урядовців, зокрема, в умовах обмеженого обсягу доходів бюджету й підвищеного рівня його витрат.

Серед економічних індикаторів найбільшу увагу привертає зростання рівня витрат держави, що відбувається під впливом зовнішньоекономічних чинників. У такому разі постає нагальна потреба в удосконаленні адміністративно-правового регулювання фіскальної політики держави. Найперше і найпростіше рішення, яке спадає на думку за таких обставин, полягає в збільшенні податкового навантаження. Однак ще минулого століття доведено, що в разі збільшення ставки оподаткування податкові надходження будуть збільшуватись лише до певного рівня, після досягнення якого вони почнуть поступово знижуватись. Отже, рішення про внесення змін до податкового законодавства щодо збільшення ставок оподаткування або розширення бази оподаткування має бути окреслено в короткостроковій перспективі. Якщо йдеться про довготривалу перспективу, то необхідно зважати, що зниження податкового тиску сприяє зростанню обсягу заощаджень, інвестицій і зайнятості, у результаті чого збільшується база оподаткування й обсяги податкових надходжень [10]. Необхідним є забезпечення єдності бюджетної та податкової політики, які провадяться на території країни, стійкості й надійності міжбюджетних зв'язків, трансфертів і фінансових регуляторів [11].

Ще один індикатор – це посилення фіскального тягаря, як наслідок, розбалансованість податкової системи та розростання явища ухилення від оподаткування. Зазначена динаміка, знижуючи податкове навантаження на недобросовісні підприємства, примушує державу переносити її на тих, хто сплачує податки. У результаті номінальне навантаження на добросовісних платників податків виявляється відносно вищим, ніж на недобросовісних. І хоча в законодавстві чітко регламентовано права й обов'язки учасників податкових правовідносин, процес виконання обов'язку сплати податків і правила податкового контролю, а також установлена відповідальність за податкові правопорушення – усе це не вплинуло на найбільш важливу для платників податків проблему складу та застосування певних податків.

Також до економічних індикаторів належить зростання бюджетного дефіциту й посилення кризової соціально-економічної та військово-політичної ситуації в Україні. Вищезазначене призводить до тривалого галопуючого зростання загального рівня цін на товари й послуги за одночасного скорочення обсягів виробництва, у результаті чого відбувається примушення всіх суб'єктів сплачувати так званий інфляційний податок – додаткову плату, яку вводять без прийняття закону через постійне зростання середнього рівня цін, що перерозподіляє частину їхніх доходів на користь держави [9]. Це той випадок, коли адміністративно-правове регулювання не здійснюється, хоча Уряд отримує певну вигоду від дії такого «інфляційного податку», адже в результаті зростання номінальних значень вартості товарів (бази оподаткування) збільшують-

ся доходи суб'єктів господарювання й бази оподаткування, проте рівень життя населення різко знижується. У найгіршій ситуації опиняються ті групи населення, які отримують фіксований дохід, – заробітну плату або інші соціальні виплати й допомогу від держави (працівники бюджетних установ, студенти, пенсіонери та ін.).

Іншими економічними індикаторами, які свідчать про необхідність вдосконалення адміністративно-правового регулювання фіскальної політики України, є такі:

– збереження незмінно високого темпу інфляції, зниження якого потребує покращення якості прогнозів соціально-економічного розвитку, зважених рішень щодо формування видаткової частини бюджету, а також постійного аналізу наслідків структурних перетворень в економіці та бюджетній сфері, які запроваджені з метою подолання негативних виявів в економіці;

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

Одним із головних індикаторів є політичний, адже окремі політичні рішення призводять до певних коливань в економічній системі держави. Поява такого індикатору зумовлює необхідність планування заходів фіскальної політики щодо нейтралізації негативних коливань і підтримки динаміки руху позитивних коливань. Звісно, політична мотивація завжди наявна під час прийняття державних рішень, що стосуються розподілу податкових надходжень і регулювання особливостей формування місцевих бюджетно-податкових систем. У такому разі також наявне домінування політичного запиту над об'єктивною оцінкою фінансових ресурсів держави. У процесі прийняття рішень щодо формування доходів бюджетів часто спостерігається привалювання неекономічних мотивів. Вплив політичної системи та економічних чинників є настільки суттєвим, що досить часто доводиться впродовж строку виконання бюджету його коректувати, особливо в періоди фінансової нестабільності.

Яскравим прикладом політичного індикатору 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. З одного боку, повноваження місцевих органів влади були суттєво розширені, а з іншого – відбувся перерозподіл джерел їх фінансування (і необов'язково в бік збільшення). Водночас правотворчі можливості органів місцевої влади обмежені законодавством, а перелік місцевих податків і зборів надзвичайно обмежений, що не дає їм змоги перебувати на автономному фінансуванні, незалежному від центрального бюджету. З огляду на те, що місцеві органи можуть впливати на розмір ставок місцевих податків лише в межах, визначених Податкового кодексу України, а на перелік місцевих податків і зборів взагалі не можуть впливати, їх бюджетна самостійність суттєво обмежена. Це провокує неспроможність задовольняти місцеві потреби без залучення центрального фінансування.

Основною умовою дофінансування територій стало залучення бізнесу до реалізації завдань, які постають перед місцевою владою. Щоб таке залучення мало правовий статус, запроваджено механізм державно-приватного партнерства, яке, відповідно до Закону України «Про державно-приватне партнерство», визначають як рівноправне та взаємовигідне співробітництво між державою, територіальними громадами (в особі відповідних органів державної влади чи місцевого самоврядування) і приватними інвесторами в межах реалізації проектів, спрямованих на вирішення важливих для території соціально-економічних проблем. Розвиток державно-приватного партнерства затребуваний через те, що дає змогу залучати позабюджетні джерела фінансування і зменшити підприємницькі та інвестиційні ризики передусім у сфері досліджень і розповсюдження нових технологій. У такому разі суспільство виграє як головний споживач якісних послуг, а держава отримує більш сприятливу можливість присвятити більше уваги виконанню таких функцій, як контроль, регулювання та дотримання суспільних інтересів. Однак така синергія можлива лише за умови раціонального адміністративно-правового регулювання такого партнерства.

Нині державно-приватне партнерство врегульовано Законом України «Про державно-приватне партнерство», який має певні недоліки. Так, у ньому не встановлено мінімальну частку участі в проекті приватного партнера, на відміну від розвинених країн, де вона має становити не менше ніж 25%. Неврегульованість призводить до того, що навіть мінімальна частка приватного фінансування спільного проекту дає підстави зарахувати його до категорії державно-приватного партнерства й перекласти більшу частину відповідальності на державу. Також чітко не врегульовано механізми практичної реалізації державно-приватного партнерства, не визначено

етапи реалізації таких проектів, не створено мотивацію для іноземних інвесторів тощо. До того ж не визначено роль Державного фонду регіонального розвитку у фінансуванні проектів такого партнерства, що нівелює ефективність його діяльності в указаному напрямі. Усі перераховані питання потребують саме державного врегулювання.

Законодавець досягає певних результатів у контексті вдосконалення адміністративно-правового регулювання державно-приватного партнерства. Так, донедавна однією з проблем було те, що внаслідок прогалин у законодавстві унеможливленою була реалізація проектів, пов'язаних із будівництвом приватним партнером об'єктів з їх подальшою передачею державному або комунальному партнеру. Зазначений недолік усунуто наприкінці 2015 р. завдяки внесенню зміни до ч. 2 ст. 7 Закону України «Про державно-приватне партнерство», абз. 2 якої містить положення, що об'єктами державно-приватного партнерства можуть бути «створювані або придбані об'єкти в результаті виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства» [12]. Отже, зазначену прогалину усунуто й надано законні можливості створювати (будувати) нові об'єкти з їх подальшою передачею в межах договору.

Для підвищення ефективності державно-приватного партнерства доцільно формувати та розвивати територіально-виробничі кластери, що дасть змогу реалізувати конкурентний потенціал територій. Зазначений підхід являє собою географічно окреслену концентрацію виробників, постачальників, споживачів, а також інфраструктури з активними каналами для підприємницьких угод, що заснована з урахуванням позитивних синергетичних ефектів регіональної агломерації. Такі «кластери» виконують роль точок зростання для певного регіону. Доцільними є формування кластерів, орієнтованих на високотехнологічне виробництво в пріоритетних галузях економіки, та їх концентрація в урбанізованих містах, а також формування кластерів, орієнтованих на глибоку переробку сировини та вироблення енергії з використанням сучасних технологій, у місцях, які мають меншу щільність населення й рівень технологічного розвитку яких перебуває на початковому етапі.

Фактично кластерний підхід реалізують через вільні економічні зони, однак цей процес просувається досить повільно. До того ж окремі законодавчі рішення призвели до ще більшого його гальмування. Ще у 2005 р. відбулася єдина за весь період функціонування таких зон сутнісна трансформація умов діяльності їх суб'єктів господарювання. Скасовано спеціальні режими, які діяли в спеціальних (вільних) економічних зонах і на територіях зі спеціальним режимом інвестиційної діяльності й технологічних парках. Зазначена подія спонукала більшість інвесторів завчасно зупинити реалізацію власних проектів. Законодавець досі не приділив належної уваги адміністративно-правовому регулюванню вільних економічних зон, що позбавляє такий дієвий інструмент фінансової політики держави стимулювальної сутності й робить його не дієвим.

Якщо вільні економічні зони переважно призначені для створення фінансово-привабливих умов для суб'єктів господарювання, то кластерний підхід є більш комплексним. Створення кластерів має забезпечувати високі темпи економічного зростання та диверсифікації економіки; прискорення інноваційних процесів на виробництві на базі створення інноваційних кластерів; заохочення до об'єднання малих і середніх підприємств у структурні мережі; формування регіональних кластерів підприємств та інституцій; сприяння створенню регіональних промислових кластерів, передусім у найбільш наукоємних і високотехнологічних галузях і виробництвах, здатних суттєво змінити економічний і науково-технічний потенціал промисловості.

Для запровадження такого підходу необхідно уніфікувати відносини в цій сфері економічної діяльності на законодавчому рівні. Це дасть змогу в довгостроковій перспективі розвивати найбільш актуальні сфери економічної діяльності, формувати їх фінансування не лише за рахунок бюджетних коштів, створювати додаткові робочі місця, отримувати економічний ефект і перспективи подальшого розвитку окремих напрямів і сфер господарської діяльності.

Особливим і вирішальним індикатором, який свідчить про необхідність удосконалення адміністративно-правового регулювання фінансової політики України, є проголошення прагнення до євроінтеграції. Це призвело до виникнення зобов'язання наблизити вітчизняне законодавство до норм і стандартів податкового права ЄС (ст. 51 Угоди про партнерство та співробітництво між Європейськими Співтовариствами та Україною). Підписавши Угоду про партнерство і співробітництво, Україна взяла на себе зобов'язання адаптувати законодавство в 16 пріоритетних секторах [13], зокрема щодо питань формування державних доходів і їх розподілу. На шляху до реалізації зазначених зобов'язань прийнято низку нормативно-правових актів, спрямованих на адаптацію національного законодавства до вимог ЄС. Проте багато питань донині залишаються неврегульованими, адже процес адаптації передбачає зближення та поступове приведення зако-

нодавства України у відповідність до законодавства ЄС. За час дії Угоди зроблено чималі кроки на шляху розв'язання цього завдання (наприклад, у сфері непрямого оподаткування враховано основні вимоги базових нормативних актів ЄС [14] – Директиви Ради 2006/112/ЄС про спільну систему податку на додану вартість і Директиви Ради 92/12/ЄЕС про загальну систему зберігання, обігу й моніторингу за підакцизними товарами) [15]. Проте досі існує ще безліч аспектів, які не було приведено у відповідність до міжнародно-правових норм, що потребує подальшої ретельної роботи в зазначеному напрямі.

До індикаторів організаційного характеру можна зарахувати:

- надмірне використання бюджетних інструментів підтримки економічної діяльності замість податкових, що виявляє неефективність. Нині необхідно вживати заходи щодо їх мінімізації, адже найбільш оптимальним у середньостроковій перспективі є акцент на розвитку податкових інструментів, зокрема недискримінаційному наданні податкових пільг і стимулів для реалізації тих напрямів економічної діяльності, які узгоджують з пріоритетами економічної політики держави, зокрема модернізації виробничих фондів та упровадження новітніх технологій, збільшення інвестицій в інновації й науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи, упровадження енергоефективних заходів, що дають змогу зменшити й раціоналізувати споживання енергії, створення нових робочих місць, підтримки малого бізнесу [16];

- відсутність механізмів підвищення якості людського капіталу – діяльність, що спрямована на мінімізацію дії цього індикатора, надає можливість створити умови швидкого стійкого зростання, постійної адаптації соціально-економічної структури до нових, непрогнозованих поворотів науково-технічного прогресу, та ігнорування проведення політики зайнятості, зокрема, на етапі визначення й фінансування державного замовлення підготовки фахівців найбільш затребуваних спеціальностей у певний період;

- мінливість податкового законодавства, що часто зазнає змін, за якими середньостатистичний платник податків не встигає слідкувати, унаслідок чого високою є ймовірність його порушення як спеціально, так і випадково;

- суттєве зниження рівня дотримання податкового законодавства як платниками податків, так і фіскальними органами;

- неефективність системи контролю за витрачанням бюджетних коштів і найнижчий ступінь захищеності бюджетних коштів від протиправних посягань;

- неготовність і небажання платників податків співпрацювати з фіскальними органами;

- неякісний аналіз результативності бюджетних видатків на всіх рівнях фінансування, зокрема рівня забезпечення доступності та якості послуг охорони здоров'я й освіти, послуг соціальної сфери;

- невизначеність правового статусу окремих державних органів, діяльність яких безпосередньо пов'язана з дотриманням фіскального законодавства України;

- відсутність витратної відповідальності, тобто відповідальності за ефективність розподілу бюджетних коштів, а також за фінансування тих або інших витрат за рахунок бюджетних коштів на рівні забезпечення загальнодержавних інтересів, їх значущості, територіальної належності, економічної доцільності тощо.

Отже, у різних сферах суспільного життя виявляють певні індикатори, які свідчать про перешкоди в економічному розвитку держави та зумовлюють необхідність удосконалення адміністративно-правового регулювання окремих аспектів фіскальної політики в Україні з метою їх негайного усунення. До основних індикаторів належать такі:

- політичне лобі в прийнятті рішень, що стосуються найбільш важливих питань формування та використання бюджетних коштів, підтримки окремих галузей економіки;

- спотворений процес роздержавлення, сконцентрований серед обраних осіб, що заважає активному розвитку всіх ринкових механізмів і формуванню ефективної економічної системи;

- складність і запутаність нормативно-правових актів, які врегульовують порядок формування надходжень і використання державних коштів, відсутність економічного обґрунтування стягнення окремих із наявних податків;

- недотримання принципу рівності оподаткування та недостатність гарантій захисту прав і законних інтересів платників податків;

- заангажований розподіл державних видатків, наявність корупційного складника в прийнятті рішень щодо напрямів використання бюджетних коштів тощо.

Не менш важливим індикатором, який зумовлює необхідність удосконалення адміністративно-правового регулювання фіскальної політики держави порівняно з вищеперерахованими, є

збереження застарілих підходів під час формування фінансової політики як у частині державних витрат, так і щодо державних доходів. Зокрема, розподіл бюджетних асигнувань переважно відповідає тим пропорціям, які вже сформувалися в минулому, без зв'язку з результативністю бюджетних витрат. Надзвичайно низькою залишається питома вага джерел доходів як обласних, так і місцевих бюджетів, що є довгостроково закріпленими. Така ситуація призводить до зниження зацікавленості відповідних органів влади в економічному розвитку підпорядкованих ним територій. Навіть розмежування повноважень, яке нині закріплене в межах бюджетної децентралізації, не призвело до раціонального закріплення повноважень так, щоб надходження відповідали видаткам. Зазвичай ситуація є несприятливою для місцевих бюджетів, зокрема надходження не відповідає витратам, а останні значно перевищують надходження. З огляду на зазначені тенденції та нерозв'язані проблеми, необхідно визначити пріоритетні завдання щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання фінансової політики держави.

Усі ці прояви свідчать про деструктивні процеси, зокрема негативний вплив на темпи економічного зростання, соціальне та політичне середовище в країні, дезорганізацію її зовнішньоекономічних зв'язків, привнесення до них спекулятивного елемента, стримування припливу іноземного капіталу, погіршення платіжного балансу країни, її валютного становища, підірив її позиції на світовому ринку, в результаті чого наявне зниження довіри до діяльності Уряду, а також до запланованих програм і реформ.

Вищенаведені індикатори разом та окремо зумовлюють необхідність комплексного вдосконалення адміністративно-правового регулювання фінансової політики України. Розробляючи заходи фінансової політики, необхідно враховувати можливі протиріччя: необхідність скорочення податкових ставок, без якого економічне зростання може стикнутися з інвестиційними обмеженнями, перебуває в суперечності з неможливістю реалізувати цю необхідність унаслідок наявної потреби у фінансуванні різноманітних функцій держави. З метою вирішення цієї проблеми необхідно акцентувати або на фінансовій функції оподаткування, або на його регулювальній функції. В останньому випадку можливим варіантом розв'язання є наголос на принципі ефективності оподаткування, коли скорочення податкових пільг дає змогу знизити ставки провідних податків.

Головними завданнями вдосконалення адміністративно-правового регулювання фінансової політики в Україні залишається створення умов для формування заможного суспільства, стійкого зростання економіки; підвищення якості й доступності бюджетних послуг; формування сприятливого інвестиційного клімату; підвищення конкурентоспроможності національної економіки; скорочення масштабів бідності; забезпечення соціальної стабільності, підґрунтям якої є зростання доходів працівників як бюджетного, так і приватного секторів економіки. Водночас прийняття рішення щодо коригування фінансової політики потребує проходження довготривалої адміністративної процедури. Стабілізаційні заходи на економіку впливають не одразу, а з певною затримкою в часі (часовий лаг).

На сучасному етапі адміністративно-правове регулювання фінансової політики не є досконалим. Варто погодитись, що нормативно-правова база, покладена в основу сучасної фінансової політики, має певні недоліки, а саме: перелік нормативно-правових актів занадто великий, а самі акти досить складні в практичному застосуванні; законодавчі акти не завжди чітко та цілком описують норми права, що призводить до появи значної кількості підзаконних актів; недосконалість нормативно-правових актів призводить до прийняття численних доповнень [1]. Тому цей процес потребує постійного врахування особливостей політико-економічної ситуації, яка сформувалася в державі та безпосередньо впливає на всі процеси, які відбуваються в суспільстві.

Висновки. Відповідно до нинішніх умов, адміністративно-правове регулювання фінансової політики в Україні має бути спрямовано на забезпечення виконання і створення умов для оптимізації видаткових зобов'язань держави, зокрема, на міжнародній арені; підтримку макроекономічної та фінансової стабільності як основи стійкого соціально-економічного розвитку держави; ефективне функціонування податкової системи; створення умов для ефективного виконання повноважень органами державної влади й органів місцевого самоврядування; нейтралізацію корупційного складника в процесі реалізації фінансової політики держави.

Список використаних джерел:

1. Баранецька О.В. Фінансова безпека держави: концептуальні засади та шляхи забезпечення: дис. ... канд. екон. наук: спец. 21.04.01. Тернопіль, 2014. 232 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь, 2009. С. 1736.

3. Пасічник Ю.В. Бюджетний потенціал економічного зростання в Україні: монографія. Донецьк, 2005. 642 с.
4. Новосільська Т.В. Прожитковий мінімум як базовий державний соціальний стандарт. Вісник соціально-економічних досліджень. 2013. Вип. 3 (50). Ч. 2. С. 175–181.
5. Латік В.В. Актуальні проблеми застосування державних соціальних стандартів та гарантій в Україні. Демографія та соціальна економіка. 2004. № 1–2. С. 74–80.
6. Бикова А.Л., Лобза А.В., Семенова Л.Ю. Прожитковий мінімум як базовий соціальний стандарт в Україні: реалії та проблеми вдосконалення. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. 2016. № 17. С. 108–114.
7. Фінанси / за ред. С.І. Юрія, В.М. Федосова. Київ, 2008. 611 с.
8. Паславська Р.Ю. Система адміністрування податків в Україні: дис. ... канд. екон. наук: спец. 08.00.08. Львів, 2014. 224 с.
9. Дулік Т.Ю., Александрюк Т.Ю. Вектори розвитку сучасної фіскальної політики України. International Scientific Journal. 2016. № 2. С. 107–115.
10. Бартечев С.А. История экономических учений: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. Москва, 2013. 478 с.
11. Blankart C. Öffentliche Finanzen in der Demokratie: Eine Einführung in die Finanzwissenschaft. Aufi. München. Franz VahlenVerl., 2008. 649 p.
12. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 1 лип. 2010 р. № 2404-VI. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 40. Ст. 524. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.
13. Нормативно-правове забезпечення стратегічного курсу України на європейську та євроатлантичну інтеграцію: навч. посіб.-хрестоматія: у 2 ч. / уклад. і коментар: І.В. Артьомов, Д.В. Вітер, Л.І. Загайнова та ін. Ужгород, 2007. Ч. I. 452 с.
14. Петухова О. М. Інвестування: навч. посіб. Київ, 2014. 336 с.
15. Фіскальна політика: порівняльно-правове дослідження відповідності законодавства України Acquis Communautaire Європейського Союзу. Київ, 2009. 95 с.
16. Ковалевський Л.Г. Пріоритетні напрями економічного розвитку України в сучасних умовах. Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. 2013. № 3. С. 271–276.