

УДК 336.22.02(477)

**Ракул О. В.** – кандидат юридичних наук, здобувач кафедри адміністративного права та процесу Національної академії внутрішніх справ, м. Київ

## ГЕНЕЗА ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

*Розглянуто особливості становлення фіскальної політики на території України в різні історичні періоди. Окреслено основні підходи до визначення напрямів фіскальної політики України за часів незалежності.*

**Ключові слова:** фіскальна політика, Київська Русь, бюджет, уряд, економіка.

Після здобуття незалежності Україна перебуває на етапі створення економіки, спроможної забезпечити суспільству підний рівень існування. Наша держава прагне наблизитись до стандартів, притаманних економічно розвинутим країнам. Для досягнення поставленої мети необхідним є докорінне реформування різних сфер економічного життя. Однією з найважливіших змін має стати виважена державна фіскальна політика, у межах провадження якої необхідно звернути увагу не лише на потреби держави загалом, а й інтереси кожної її адміністративно-територіальної одиниці.

Водночас у процесі вироблення підходів до визначення пріоритетів фіскальної політики, її характеру та інструментарію доцільно враховувати набутий державою досвід у зазначеній сфері впродовж свого становлення та розвитку.

Дослідженню історичних аспектів становлення державної фіскальної політики України приділяли увагу Л. Баранник, О. Василик, Ю. Ващенко, В. Вишневський, В. Кравченко, А. Крисоватий, Н. Кучерявенко, Л. Воронова, Л. Лисяк, І. Лютий, О. Олійник, К. Павлюк, Ю. Пасічник, А. Соколовська, О. Теліцина, І. Філон та ін. Однак особливості формування державної фіскальної політики залежно від історичних передумов розвитку держави досі залишаються невисвітленими.

Метою пропонованої увазі статті є систематизація історичного досвіду щодо становлення та провадження державної фіскальної політики.

Розвиток політики надходжень та видатків держави є складовими фіскальної політики держави, що зумовлюють одна одну. Таким чином, процес ефективного реформування державної фіскальної політики в Україні потрібно розглядати в цих двох взаємопов'язаних площинах.

Перші прояви державної фіскальної політики можна констатувати за часів Київської Русі, яка була осередком зародження державності майбутньої України. Формування політики державних надходжень відбувалося активніше, порівняно з політикою державних витрат. Об'єднання слов'янських племен у VIII–IX століттях сприяло зародженню держави Київської Русі, на території якої було встановлено оброк – плату за користування предметами. Його стягували як із завойованих племен, так і з одноплеменників на основі консолідованої відповідальності. Одержані кошти витрачали на утримання княжої дружини.

Таким чином, на території Київської Русі, як і в усьому світі, податки породила війна. Державну казну переважно формували з дарів, поклонів, оброку і данини, що мали несистемний і невпорядкований характер.

Упродовж 945–957 років княгиня Ольга запровадила стабільне стягнення податків, налагодивши таким чином функціонування фінансової системи. Особливістю тогочасної політики державних доходів було те, що розмір данини не був однаковим для всіх. Податковими пільгами користувались князівські слуги, а також представники духовенства. За часів правління князя Володимира вперше відбулася диференціація державних доходів за цільовим призначенням. Окрім податків, що забезпечували утримання князя та його дружини, було впроваджено церковну десятину – податок на потреби духовенства, який сплачувався як добровільна пожертва на користь церкви. Пізніше його було укорінено як постійний, а не тимчасовий податок [1, с. 20]. Виникнення означеного податку зумовлювалось хрещенням Київської Русі. Першим документом, де було відображено окремі аспекти тогочасної державної фіскальної політики, є «Руська правда». Одна з її складових містила положення щодо регламентування податкової системи

(«Покон вірний») [2, с. 22]. У документі зазначалось, що основним прямим податком був податок на дим, який залежав від кількості димарів і печей у дворі. Непрямі податки справляли у формі торгових, перевізних і судових зборів (мит).

Аналіз історичних джерел підтверджує, що період Київської Русі є початковим етапом становлення політики державних доходів. Тогочасна податкова система була феодально-децентралізованою. Серед її негативних рис можна виокремити неврегульованість розмірів і періодичності збору податків, їх численність і різноманітність, випадковість поборів. До того ж, роздробленість князівств Київської Русі зумовила осідання княжих доходів на місцях, що спричинило нестачу коштів на утримання війська [3, с. 378]. Чітко визначеної політики державних витрат (або її окремих елементів) тоді не було розроблено. Витрати здійснювали залежно від потреб, а отже, вони не були заздалегідь сплановані та прораховані.

Розглядати державні видатки в контексті економіко-правової категорії можна з часів Середньовіччя. Перші згадки про них наявні в літописах XI–XIII століть. Досить ретельно проблематику генези державних видатків дослідила А. А. Нечай, запропонувавши виокремити три етапи становлення системи публічних видатків та їх правового регулювання: період існування переважно «суспільних» потреб прадержав як першого аналогу суспільних публічних потреб та відсутності механізмів правового регулювання публічних видатків; період переважання приватних потреб і, відповідно, приватних видатків у державах, які також появи перших актів нормативно-правового характеру, які регулювали їх здійснення; період існування приватних і публічних потреб та приватних і публічних видатків у державі [4].

За часів Київської Русі цілісної податкової системи ще не було, а нерегламентованість процесу справляння податків уможлиблювала численні зловживання серед збирачів.

Першим документом, де комплексно відображено інформацію про публічні доходи і витрати, став бюджет, який було складено наприкінці XVIII століття. Його особливість полягала в тому, що він був виконаний у вигляді звіту про фактично зібрані доходи і здійснені видатки. Інакше кажучи, про планування державних доходів та видатків тоді не йшлося. Проте життя ускладнювалось й урізноманітнювалось, а отже,

лише констатація обсягу надходжень і витрат уже не задовольняла потреби державного управління.

З посиленням ролі держави виникла необхідність перетворення бюджету з документа-звіту на документ-прогноз, де було б визначено попередні обсяги доходів і запланованих видатків. Тому в 1810 році в Російській імперії до складу якої входила більша частина України, М. Сперанський за вказівкою царя Олександра I склав перший «План фінансів», що мав дві частини – поточну (планову на поточний рік) та прогнозу [5, с. 13].

На початку ХХ століття в Україні розпочався новий етап розвитку у сфері формування фіскальної політики. Суттєво змінилися структура, види та форми бюджетних видатків. Так, видатки місцевих органів влади і управління втратили самостійність, їх почали розглядати як частину державних видатків. Серед видатків бюджету значне місце відводилося видаткам економічного характеру, що зумовлене націоналізацією економіки країни. До того ж, серед централізованих фінансових ресурсів увагу почали приділяти державному бюджету, який розподіляв більшу частину національного доходу країни. Також з'явився новий вид видатків – видатки децентралізованих фондів коштів соціалістичних підприємств.

Подальший розвиток фіскальної політики України відбувався в умовах проголошення незалежності України в 1991 році. Цей процес супроводжувався змінами адміністративно-територіального устрою країни, рівня соціально-економічного розвитку та функцій, які повинна виконувати держава. Низка факторів зумовила об'єктивну потребу зміни вимог до видаткової частини бюджету. До 1991 року у межах становлення фіскальної політики України використовували уніфіковану класифікацію доходів і видатків як союзного бюджету, так і власне УРСР. Після проголошення незалежності класифікацію доходів та видатків Державного й місцевих бюджетів було затверджено наказом Міністерства фінансів України від 16 липня 1992 року № 35, яка діяла до кінця 1997 року. З 1 січня 1998 року набула чинності нова бюджетна класифікація, розроблена Кабінетом Міністрів і Міністерством фінансів України, затверджена Постановою Верховної Ради України від 12 липня 1996 року.

Основною економічною функцією Уряду є стабілізація економіки, передумовою чого є законодавче врегулювання фіскальної політики. Особливого значення ця політика набуває в

період перехідної економіки. Її провадження в Україні не завжди вдало відбувалося внаслідок труднощів перехідного періоду. Це можна пояснити багатьма обставинами, передусім, непослідовністю економічної політики, мінливістю пріоритетів, слабкістю основних складових ринкової інфраструктури, монополізмом виробників, а також тим, що більшість нормативних актів, які стосуються цієї проблеми, не узгоджені між собою.

За роки незалежності було здобуто певні позитивні результати, проте зупинятися на досягнутому не варто. Для розбудови міцної держави необхідно вдосконалювати інструменти економічної політики. Сучасна фіскальна політика визначає основні напрями використання фінансових ресурсів держави, методи фінансування і головні джерела поповнення бюджету. Залежно від конкретно-історичних умов в окремих країнах така політика має свої особливості. Будь-який уряд завжди провадить конкретну фіскальну політику, незалежно від того, усвідомлює він це чи ні [6, с.5].

Останніми роками в Україні наявна тенденція до посилення ролі Уряду в процесі регулювання національної економіки через фінансову систему. Тобто активно здійснюються витрати на програми щодо соціального забезпечення, підтримку середнього рівня доходів, охорону здоров'я, освіти тощо.

З початку економічних реформ влада взяла орієнтир на введення надзвичайно високого оподаткування на доходи юридичних і фізичних осіб, що негативно позначилося на стані національної економіки та перспективах її підйому. Реакцією на такі реформи є активний розвиток тіньової економіки, унаслідок чого Уряд неспроможний зібрати до прибуткової частини бюджету навіть половину передбачених надходжень. Нині тема фіскальної політики є актуальною, оскільки економіка України перебуває в кризовому стані. Від того, яку бюджетно-податкову політику буде провадити Уряд, залежить доля кожного громадянина і держави загалом.

Незважаючи на прогрес у деяких сферах податкового та бюджетного законодавства, фіскальна ситуація в Україні досі має декілька структурних проблем, що певною мірою пов'язані з бюджетом. Так, зростаючі податкова і бюджетна заборгованості з відшкодування звужують базу оподаткування та зумовлюють зменшення надходжень до бюджету. Субсидії неприбутковим підприємствам та непропорційно великі видатки на оборону й

охоронну діяльність розподіляють обмежені бюджетні ресурси бюджету не на користь недофінансованих сфер освіти та охорони здоров'я. Асиметрична структура доходів і видатків місцевих бюджетів (порівняно з центральним) робить їх залежними від великих трансфертів та обмежує можливості регіонів щодо виконання завдань власного соціального й економічного розвитку. З огляду на це, обмежені ресурси бюджету створюють додаткові ризики для прогресу української економіки. Поверхові зміни будуть недостатніми для гарантування економічного розвитку та соціального захисту. Вищезазначені структурні фіскальні проблеми вимагають глобальних систематичних змін, які не можуть бути запроваджені впродовж одного року.

На думку Р. К. Макконнелл, основне завдання держави у сфері забезпечення фіскальної політики передбачає таке врегулювання системи оподаткування, щоб вона не стримувала економічне зростання і не спотворювала пропорцій, встановлених між окремими секторами або галузями економіки в результаті дії ринкових сил. Завдання полягає не просто в тому, щоб зібрати якомога більше податків, а в тому, щоб ці дії сприяли розширенню бази податків [6]. Фіскальну політику Уряд провадить як механізм суспільства загалом.

Отже, певним чином урядові рішення щодо видатків та оподаткування можуть змінюватися задля необхідного впливу на рівноважний реальний валовий внутрішній продукт в інтересах загального добробуту [6]. Однак також потрібно врахувати історичний досвід і сприйняття фіскальної політики як чітко спланованого та передбачуваного засобу стабілізації національної економіки.

### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Нечай Н. В. Від «десятини» князя Володимира до «вихода» Батия / Н. В. Нечай // Вісник податкової служби України. – 2011. – № 12. – С. 20–21.

2. Нечай Н. «Руська правда» – податковий кодекс Київської Русі / Н. В. Нечай // Вісник податкової служби України. – 2011. – № 11. – С. 22–23.

3. Опря Є. А. Историчні аспекти формування та розвитку податкової системи в Україні / Є. А. Опря // Університетські наукові записки. – 2005. – № 3 (15). – С. 375–378.

4. Нечай А. А. Правові проблеми регулювання публічних видатків у державі : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Нечай Анна Анатоліївна. – Київ, 2005. – 578 с.

5. Жибер Т. В. Бюджетний процес та його оптимізація в Україні : дис. ... канд. економ. наук : 08.04.01 / Жибер Тетяна Василівна. – Київ, 2005. – 230 с.

6. Макконнелл К. Р. Экономикс: принципы, проблемы и политика : учебник : пер. с англ. / К. Р. Макконнелл, С. Л. Брю. – Изд. 14-е. – М. : ИНФРА-М, 2013. – 972 с.

*Стаття надійшла до редколегії 01.11.2016*

---

**Rakul O.** – *Ph.D in Law, Researcher of the Department of Administrative Law and Procedure of the National Academy of Internal Affairs, Kiev, Ukraine*

### **Genesis of the State Fiscal Policy in Ukraine**

This article analyzes some features of formation of fiscal policy in Ukraine in different historical periods. It was determined that the first hints of the state fiscal policy appeared on the territory of Ukraine for the ancient Kievan Rus' and that the policy of public revenues was more active compared with the policy of public spending. Revenue amounted treasury gifts, bows, rents and tribute that were unstable and disordered character. It is emphasized that feature of contemporary policies of government revenue was that the size of the tribute was not the same for everyone – there were tax benefits where users were princely servants and clergy who were exempted from the payment of tribute. The first document, which reflected some aspects of state fiscal policy at the time, was «*Ruska Pravda*».

The attention to the fact that public spending as an economic and legal category, were in the Middle Ages. The first mention of government expenditures occurs in the annals of XI–XIII. The first document, which comprehensively reflected information about public revenues and expenditures, was a budget that appeared in the late eighteenth century. The feature of which was that it was a

report on actually collected revenues and made expenditures. However, the complexity of social life led to failure of only one statement of revenue funds to the state treasury and expenditure, which led to the transformation of the budget from document-report to document-forecast, which stated earlier planned volume of revenues and expenditures.

It is outlined a new phase of development in the fields of fiscal policy, when the structure, types and forms of public spending significantly were changed – the beginning of the twentieth century. In particular, the cost of local government and management have lost their independence and were considered as a part of public spending. Further development of the fiscal policy of Ukraine was held in the conditions of Ukraine's independence in 1991, during which the administrative divisions of the country, the level of socio-economic development and general features that should be carried by the state were changed. A number of factors led to the need to change the objective requirements related the budget expenditure. It is emphasized that the current fiscal policy determines the main directions of the state financial resources, financing methods and the main source of replenishment. Depending on the specific historical conditions in some countries, such a policy has its own characteristics.

**Keywords:** fiscal policy, Kievan Rus, budget, government, economy.