

ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОВЕДЕННЯ БЮДЖЕТНО-ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

INSTITUTIONAL SUPPORT OF FISCAL POLICY IN UKRAINE

У статті теоретично узагальнено поняття інституційного забезпечення бюджетно-податкової політики. Проведено огляд наукових підходів до визначення дефініції «інституційне забезпечення» та подано авторське трактування терміна «інституційне забезпечення бюджетно-податкової політики». Обґрунтовано складові елементи інституційного забезпечення бюджетно-податкової політики. Розглянуто формальні інституції, тобто нормативно-правове забезпечення бюджетно-податкової політики в Україні. Проаналізовано неформальні інституції, тобто звичаї, традиції, звички, соціальні умовності, що визначають особливості проведення вітчизняної бюджетно-податкової політики. Висвітлено діяльність інститутів, тобто організаційних структур, що формують і реалізують бюджетно-податкову політику в Україні.

Ключові слова: інституціоналізм, інституційне забезпечення, бюджетно-податкова політика, формальні інституції, неформальні інституції, інститутути.

В статті теоретически обобщено понятие институционального обеспечения бюджетно-налоговой политики. Проведен обзор научных подходов к определению дефиниции «институциональное обеспечение» и представлена авторская трактовка термина «институциональное обеспечение бюджетно-налоговой политики». Обоснованы составляющие элементы институционального обеспечения бюджетно-налоговой политики. Рассмотрены формальные

институты, то есть нормативно-правовое обеспечение бюджетно-налоговой политики в Украине. Проанализированы неформальные институты, то есть обычаи, традиции, привычки, социальные условности, определяющие особенности проведения отечественной бюджетно-налоговой политики. Отражена деятельность институтов, то есть организационных структур, формирующих и реализующих бюджетно-налоговую политику в Украине.

Ключевые слова: институционализм, институциональное обеспечение, бюджетно-налоговая политика, формальные институты, неформальные институты, институты.

In the article the concept of institutional support of fiscal policy is theoretically generalized. An overview of scientific approaches to defining the definition of "institutional support" is conducted and the author's interpretation of the term "institutional support of fiscal policy" is presented. The constituent elements of institutional support of fiscal policy are substantiated. The formal institutions, that is, the legal and regulatory framework for fiscal policy in Ukraine, are considered. The informal institutions, that is, customs, traditions, habits, social conventions, that determine the peculiarities of conducting national fiscal policy, are analyzed. The activity of the institutes, that is, the organizational structures, that form and implement the fiscal policy in Ukraine, is reflected.

Key words: institutionalism, institutional support, fiscal policy, formal institutions, informal institutions, institutes.

УДК 336.1:336.341.2(477)

Козачишина Т.О.

аспірант кафедри економічної політики та врядування

Національна академія державного управління при Президентіві України

Постановка проблеми у загальному вигляді. Бюджетно-податкова політика покликана вирішувати проблеми економічного зростання та підвищення соціального добробуту України. Нині її основним завданням є досягнення макроекономічної стабільності й скорочення соціальних дисбалансів у короткостроковому та довгостроковому періодах. Головну роль під час вирішення цього завдання покликана відігравати держава, яка за активній взаємодії із суб'єктами громадянського суспільства, приватного і громадського секторів покликана ініціювати формування необхідного інституційного забезпечення бюджетно-податкової політики, головним імперативом якого є гармонійне поєднання економічних, соціальних і політичних інтересів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питаннями інституційного забезпечення різноманітних суспільно-політичних процесів і явищ займалось чимало зарубіжних і вітчизняних науковців, зокрема Н. Бакеренко, І. Безп'ята, Г. Бортіс, М. Виклюк, А. Дрейф, О. Іншаков, Дж.Р. Коммонс, Л. Лисак, Д. Норт, Е. Остром,

М. Поляков, Н. Прокопенко, О. Пухкал, О. Славкова, А. Тимошенко, Д. Фролов та інші.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Попри високий рівень зацікавленості вчених цією тематикою, питання інституційного забезпечення бюджетно-податкової політики в Україні та виокремлення його складників до цих пір залишаються малодослідженими й потребують подальших наукових розвідок.

Мета статті полягає у висвітленні сутності інституційного забезпечення з погляду різних концептуальних підходів та авторського підходу щодо визначення інституційного забезпечення бюджетно-податкової політики держави.

Виклад основного матеріалу. Інституційний складник входить до основних передумов становлення та розвитку бюджетно-податкової політики в Україні, адже, як показує практика формування ринкових відносин, головним чинником функціонування й підвищення ефективності бюджетно-податкової політики є її інституційне забезпечення.

Поняття «інвестиційне забезпечення» в працях розглядала низка вітчизняних науковців. Так, на думку М. Полякова, інституційне забезпечення являє собою утворення необхідних інституційних умов, що охоплює формальні й неформальні інститути, упорядкування відносин, які виникають у певній сфері [1, с. 54]. Уважаємо, що такий підхід дещо звужує зміст досліджуваного поняття. Принаймні необхідно уточнити, що мається на увазі в цьому випадку під інститутами. Якщо сукупність правил формального та неформального характеру, то не вказується, на що чи на кого вони поширюються.

О. Славкова трактує інституційне забезпечення як процес забезпечення єдності інституцій, які передбачають одночасне застосування державних, фінансових, економічних, правових заходів правил, норм і рішень, що розробляються та спрямовуються адміністративними інститутами на регулювання певних питань [2, с. 64]. За такого підходу автор акцентує увагу на наявності інституцій, які регулюються певними інститутами.

Широкий підхід щодо визначення інституційного забезпечення обрали Н. Прокопенко, М. Виклюк та Н. Бекеренко. За ним досліджуване поняття містить сукупність формальних і неформальних правил поведінки суб'єктів (законодавчі та нормативно-правові акти); форм регулювання; середовище функціонування організаційних і підприємницьких структур; інституціональних конфігурацій, які передбачають як формальні та неформальні правила, так і сукупність організаційних структур, що їх реалізують (інститути ринку, власності, підприємництва, державного регулювання) [3, с. 44].

Існують й інші підходи до трактування терміна «інституційне забезпечення», але в більшості з них акцентується увага на сукупності різноманітних правил, норм та організаційних структур.

Необхідно зазначити, що власне поняття «інституційне забезпечення» базується на дефініціях «інститут» та «інституція», сутність яких розкривали представники однієї з економічних шкіл – інституціоналізму. Прихильники інституціоналізму чітко розмежовували поняття «інституція» та «інститут», при чому інституціям відводили роль символічних, звичаєвих, семіотичних значень і практик, закріплення й відтворення яких здійснюється за допомогою таких спеціальних організацій, як інститути [4, с. 60]. Так, один із родоначальників інституціоналізму Т. Верлен визначав інституції як комплекс звичних способів мислення та загальноприйнятої поведінки [5, с. 635]. Дещо чіткіше розглядав цей термін Г. Шмоллер – як певний порядок суспільного життя, спрямований на досягнення певної цілі,

що забезпечує міцну основу для цілеспрямованої діяльності [6, с. 60]. Д. Норт трактував інституції як правила гри в суспільстві або, точніше, придумані людьми обмеження, що спрямовують людську взаємодію в певне русло та складаються з офіційних писаних правил, а також неписаних кодексів поведінки, що лежать в основі офіційних правил і доповнюють їх [7, с. 11–12]. Е. Остром, у свою чергу, окреслює інституції як сукупність дієвих правил, які використовуються для визначення того, хто має право приймати рішення в певній сфері, які дії дозволяються або обмежені, які правила взаємодії будуть використовуватись, яких процедур варто дотримуватись, яку інформацію варто чи не потрібно надавати і які заохочення чи санкції будуть призначатися особам, залежно від їхніх дій [8, с. 51]. На наш погляд, у фіскальній сфері інституції охоплюють формальні та неформальні норми і правила, що регламентують відносини між суб'єктами бюджетно-податкової політики й передбачають наявність відповідних організаційних структур з метою досягнення визначених цілей.

Під інститутами інституціоналісти розглядали елементи системно-організаційної структури суспільства, за допомогою яких інституції реалізуються, тобто здійснюються самі ці специфічні суспільні функції або їх навчають, передають їх новим агентам [9, с. 56]. Д. Норт визначав інститути як організації, що впорядковують взаємини між людьми. До таких організацій належать політичні органи й установи, економічні структури, суспільні установи й освітні заклади [10, с. 19–20]. Дж. Коммонс трактував інститути як колективні дії з контролю, вивільнення та розширення індивідуальних дій [11, с. 652]. А. Грейф окреслює інститути як організації (формальні або неформальні), що відіграють три взаємопов'язані ролі: вони формують і поширюють правила, підтримують переконання й норми, а також впливають на сукупність поведінкових переконань [12, с. 41]. На нашу думку, у фіскальній сфері інститути являють собою організаційні структури, що забезпечують формування та реалізацію бюджетно-податкової політики, регулювання, координацію й інші види впорядкування бюджетно-податкових відносин, а також звичаїв, традицій, моделей і норм поведінки в бюджетно-податковій сфері.

Усе вищезазначене дає змогу сформулювати визначення інституційного забезпечення бюджетно-податкової політики як сукупність формальних і неформальних інституцій та інститутів, які регулюють процес формування й реалізації бюджетно-податкової політики в державі.

Опираючись на дослідження О. Пухкал та Л. Лисак, до інституційного забезпечення

бюджетно-податкової політики можемо зрахувати [13, с. 70–71]:

1) формальні інституції – певна сукупність законодавчо унормованих норм і приписів, інструментів і засобів, що регулюють формування та проведення бюджетно-податкової політики, а також визначають поведінку учасників правовідносин, що притаманні бюджетно-податковій сфері;

2) неформальні інституції – звичаї, традиції, звички, соціальні умовності тощо, що визначають особливості формування та здійснення бюджетно-податкової культури в певному соціумі, а саме бюджетно-податкову обізнаність, бюджетно-податкову культуру, законслухняність учасників бюджетно-податкових відносин;

3) інститути – організаційні структури, діяльність яких прямо чи опосередковано пов'язана з формуванням і здійсненням бюджетно-податкової політики, з визначеними на законодавчому рівні структурою, повноваженнями, системою ієрархічних зв'язків і порядком підпорядкування,

а також законодавчими нормами щодо дотримання субординації та координації в процесі виконання покладених на них завдань.

В Україні основним законодавчим актом, який установлює засади бюджетно-податкових відносин, є Конституція України, в якій установлено основні засади оподаткування, а саме загальнообов'язковості та юридичної визначеності, що мають бути закладені в основу розроблення й реалізації бюджетно-податкової політики. Крім того, у ст. 96 Основного Закону України йдеться про необхідність щорічного затвердження державного бюджету, а також основні бюджетні повноваження Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України [14]. Зазначене зумовлює потребу щорічного формування і здійснення бюджетно-податкової політики, яка відображається в статтях доходів і видатків державного бюджету.

В Україні існує низка кодифікованих актів, що впливають на процес формування та реалізації бюджетно-податкової політики (рис. 1).

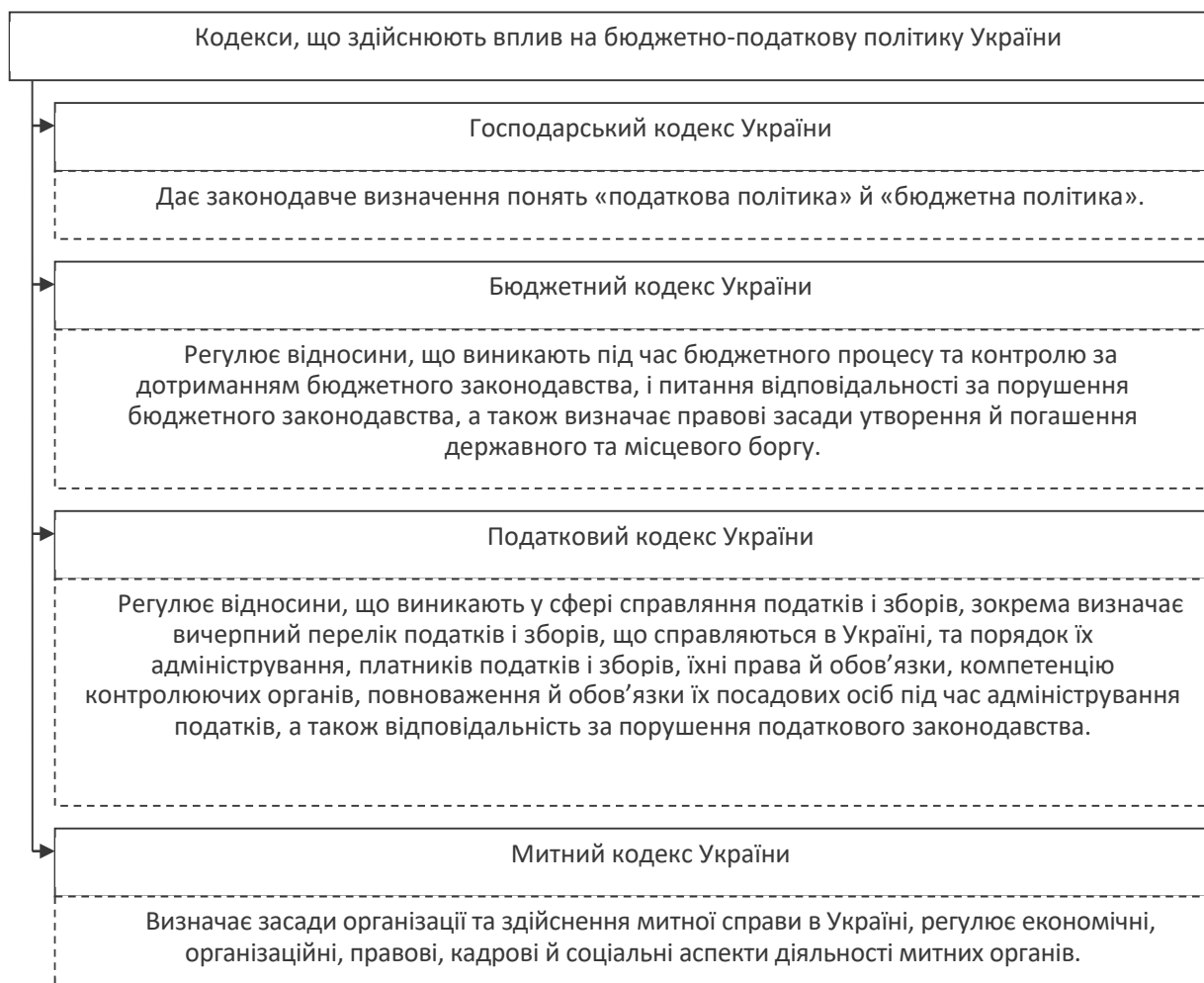


Рис. 1. Кодифіковані акти, які чинять вплив на формування та реалізацію бюджетно-податкової політики в Україні

Складено автором на основі [16; 17; 18; 19].

Поряд із кодифікованими законами в Україні розроблення та реалізація бюджетно-податкової політики базується на низці поточних законів, серед яких найважливіша роль відводиться закону України про Державний бюджет, у якому містяться основні макроекономічні показники держави на наступний рік. Як зазначає А. Ковальчук, за своїм впливом на параметри соціально-економічного розвитку закон України про Державний бюджет України є другим після Конституції України, оскільки його норми забезпечують виконання державою всіх її функцій, на відміну від інших законів, кожен із яких забезпечує реалізацію якоїсь однієї з них [15, с. 34].

Важливим нормативно-правовим документом, у якому відображається бюджетно-податкова політика на наступні три роки, є Основні напрями бюджетної політики, що приймаються у вигляді Постанови Верховної Ради України. У цьому документі містяться основні завдання бюджетної політики та пріоритетні завдання податкової політики [17].

Серед законодавчих актів, які впливають на розроблення і здійснення бюджетно-податкової політики, чільне місце посідають Укази Президента України. Так, бюджетно-податкову стратегію нині відображає Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», що передбачає такі перспективні напрями бюджетно-податкової політики [20]:

1) децентралізацію й реформу державного управління, в межах якої планується забезпечити фінансову самодостатність місцевої влади в Україні, підвищити прозорість та ефективність розподілу й використання бюджетних коштів, зробити процес державних закупівель максимально прозорим, конкурентним, без жодних ознак корупційних дій;

2) податкову реформу, в ході якої має бути побудована проста, економічна справедлива з мінімальними затратами часу на розрахунок і сплату податкових платежів податкова система, що створює необхідні умови для сталого розвитку національного господарства, забезпечує достатнє наповнення державного й місцевих бюджетів України.

Вагомий вплив на проведення бюджетно-податкової політики здійснюють Постанови Кабінету Міністрів України. Зокрема, такі нормативно-правові документи регулюють окремі аспекти адміністрування податків і зборів, справляння неподаткових платежів, казначейського обслуговування державного й місцевих бюджетів за доходами та витратами, організації контролю за витрачанням бюджетних коштів тощо.

Крім того, окремих аспектів бюджетно-податкової політики стосуються накази, розпо-

рядження, рішення міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, а також накази, постанови, розпорядження інших органів державної влади.

Неформальні інституції як елемент інституційного забезпечення бюджетно-податкової політики являють собою морально-етичні норми і правила, що визначаються сформованим менталітетом нації. Вони надбані еволюційно, визначають бюджетно-податкову етику й рівень самосвідомості, відображають соціальну адаптацію населення до бюджетно-податкових змін. На думку А. Тимошенко, до неформальних інституцій, які формують поведінку суб'єктів у фіскальному середовищі, належать традиційні відносини між суб'єктами розподілу та перерозподілу видатків бюджету, їхні уявлення про пріоритети й цілі розвитку національної економіки, чинники, котрі впливають на ці процеси [21, с. 99].

Інститути, що здійснюють вплив на бюджетно-податкову політику, являють собою органи законодавчої та виконавчої влади, які виконують окремі законодавчо врегульовані функції на різних стадіях розроблення й реалізації бюджетно-податкової політики.

Найвищий орган законодавчої влади в Україні – Верховна Рада, затверджує державний бюджет і вносить зміни до нього, здійснює контроль і приймає рішення щодо звіту про виконання державного бюджету, визначає систему оподаткування, встановлює порядок залучення, обслуговування й погашення державного боргу, затверджує рішення про надання чи отримання державних позик та економічної допомоги [22, с. 13–14].

Від імені Верховної Ради України для контролю за здійсненням бюджетно-податкової політики в частині формування й використання коштів державного бюджету діє Рахункова палата України, яка здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням.

Реалізуючи визначені Конституцією України функції, передусім функцію гаранта додержання прав і свобод людини та громадянина, Президент України наділений повноваженнями стосовно впливу на формування і здійснення бюджетно-податкової політики, зокрема через право видавати укази, розпорядження, що так чи інакше впливають на питання формування й реалізації бюджетно-податкової сфери тощо.

Вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України, до основних завдань якого належить забезпечення проведення бюджетно-податкової полі-

тики України. При цьому Кабінет Міністрів України здійснює бюджетно-податкову політику безпосередньо й через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим і місцеві державні адміністрації [23].

Центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України, є Міністерство фінансів України. Саме його основними завданнями є забезпечення формування та реалізації бюджетної політики, а також єдиної державної податкової й митної політики [24].

Якщо формування бюджетно-податкової політики знаходиться виключно в компетенції Міністерства фінансів України, то її реалізацію забезпечує низка центральних органів виконавчої влади, які знаходяться у віданні Кабінету Міністрів України, а саме: Державна фіскальна служба України, Державна казначейська служба України, Державна аудиторська служба.

На Державну фіскальну службу України покладається функція щодо реалізації державної податкової політики, державної політики у сфері державної митної справи, державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску [25].

Державна казначейська служба натеper є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує прозорість та ефективність роботи з бюджетними коштами, а також контроль і достовірну інформацію про їх використання, розв'язує важливі проблеми проведення бюджетної політики, які відповідають закономірностям здійснюваних в Україні реформ, і докладає максимум зусиль для забезпечення стимулів щодо розвитку національної економіки і стабілізації державних фінансів.

Державна аудиторська служба України стала результатом формування в Україні спеціалізованого інституту, який забезпечує належний рівень державного фінансового контролю за станом управління та використанням фінансових ресурсів держави.

Крім вищезазначених органів влади, в Україні діє низка інших інститутів, що мають стосунок до окремих аспектів формування та реалізації бюджетно-податкової політики. Це Національний банк України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Фонд державного майна України, місцеві органи влади й органи місцевого самоврядування,

окремі наукові, громадські та професійні організації, зокрема Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень.

Висновки. Отже, інституційне забезпечення бюджетно-податкової політики передбачає взаємодію й діяльність інститутів у межах визначених інституційних обмежень, що охоплюють як заборону окремим інститутам здійснювати певну діяльність, так й умови, за яких їм надаються відповідні бюджетно-податкові повноваження, які є сукупністю формальних (нормативно-правове забезпечення) і неформальних (морально-культурні норми й соціальні цінності, стереотипи суспільного мислення) обмежень. При цьому останні лежать в основі перших і водночас доповнюють їх.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Поляков М.В. Особливості інституційного забезпечення економіки знань. Науковий вісник Полтавського університету економіки і торгівлі. 2014. № 1 (63). С. 52–57.
2. Славкова О.П. Особливості формування інституційного забезпечення розвитку сільських територій. Вісник ОНУ імені І.І. Мечникова. 2017. Т. 22. Вип. 12 (65). С. 62–65.
3. Прокопенко Н.С., Виклюк М.І., Бакеренко Н.П. Фінансово-економічний механізм управління діяльністю готельних підприємств: монографія. Львів: Ліга-прес, 2013. 194 с.
4. Безп'ята І.В. Інституціональне забезпечення залучення інвестицій в аграрний сектор економіки. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Економіка і менеджмент». 2015. Вип. 11. С. 59–63.
5. Блауг М. Економічна теорія в ретроспективі / пер. з англ. І. Дзюб. Київ: Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2001. 670 с.
6. Бортіс Г. Інституція, поведінка та економічна теорія: Внесок до класикокенсіанської політичної економії / пер. з англ. Т. Бардадим. Київ: Вид. дім «Киево-Могилянська академія», 2007. 560 с.
7. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / пер. з англ. І. Дзюб. Київ: Основи, 2000. 198 с.
8. Ostrom E. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. 280 p.
9. Іншаков О.В., Фролов Д.П. Інституція – ключ до розуміння економічних інститутів. Економічна теорія. 2011. № 1. С. 52–62.
10. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / пер. с англ. А.Н. Нестеренко; предисл. и науч. ред. Б.З. Мильнера. Москва: Фонд экономической книги «Начала», 1997. 180 с.
11. Commons J.R. Institutional Economics. American Economic Review. 1931. Vol. 21. P. 648–657.
12. Грейф А. Институты и путь к современной экономике: уроки средневековой торговли. Экономическая социология. 2012. Т. 13. № 2. С. 35–58.

13. Пухкал О.Г., Лисак Л.М. Інституційний вимір функціонування податкової системи України. Інвестиції: практика та досвід. 2016. № 23. С. 68–73.

14. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

15. Опришко В.Ф., Ковальчук А.Т., Фукс Н.А. Бюджетне законодавство України: навч. посіб. / за заг. ред. В.Ф. Опришка; передм. Т.І. Єфименко. Київ: ДННУ «Акад. фін. управління»: КНЕУ, 2012. 240 с.

16. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 436-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.

17. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.17.2010 № 2456-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

18. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

19. Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012 № 4495-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.

20. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

21. Тимошенко А.О. Інституційне середовище формування і функціонування фіскальної політики в євроінтеграційних процесах. Економіка. Менеджмент. Бізнес. 2017. № 2 (20). С. 96–103.

22. Гошовська В.А., Пашко Л.А., Задоя К.Ф. Парламентаризм в Україні. Державно-управлінські механізми реалізації функцій законодавчої влади: навч.-метод. матеріали. Київ: НАДУ, 2013. 48 с.

23. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.

24. Положення про Міністерство фінансів України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 375. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-%D0%BF>.

25. Про Державну фіскальну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 № 236. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-%D0%BF>.