



ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

Віктор Петрович СИНЧАК,

доктор економічних наук, професор,
завідувач кафедри менеджменту, фінансів,
банківської справи та страхування
Хмельницького університету управління та права,
synchak@ukr.net

УДК 351.86

ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ ЯК ЧИННИК ЗМІЦНЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ В БЮДЖЕТНІЙ СФЕРІ

Визначено публічну політику чинником зміцнення національної безпеки в бюджетній сфері. Досліджено взаємозв'язки між чинниками, ризиками та загрозами національній безпеці в бюджетній сфері. Розкрито економічну природу походження ризику. Простежено послідовність трансформації чинників у загрозу національній безпеці в бюджетній сфері. Наголошено на можливій дестабілізації індикаторів національної безпеки в бюджетній сфері. Акцентовано увагу на можливих наслідках для національної безпеки в бюджетній сфері за деструктивного впливу чинників. Визначено, що загроза є результатом небезпеки, трансформованим у можливий збиток. Проаналізовано законодавчі зміни збільшення частки фінансування сектору безпеки й оборони. Обґрунтовано доцільність змін у фінансуванні сектору безпеки і оборони. Наголошено на прямому зв'язку між збільшенням обсягів бюджетного показника та бюджетним фінансуванням сектору безпеки і оборони. Наведено авторське визначення чинника зміцнення національної безпеки в бюджетній сфері. Доведено необхідність віднесення публічної політики до групи організаційно-правових чинників національної безпеки в бюджетній сфері. Вивчено повноваження фіскальної служби. Визначено основні завдання Державної фіскальної служби України. Наголошено на прак-



тиці застосування податкового компромісу в діяльності фіскальної служби. Запропоновано вимірювати обопільні інтереси платників податків і бюджету за допомогою коефіцієнта еластичності податкових надходжень. Узагальнено наукові підходи до дослідження публічної політики. Виявлено неоднозначні підходи до розкриття змісту публічної політики, державної політики та суспільної політики. Наголошено на теоретичній межі у змісті публічної політики та державної політики. Вивчено словниково-тлумачення термінів «публічний» і «суспільний». Обґрунтовано необхідність розмежування понять «публічна політика» та «суспільна політика». Зазначено важливість послідовного застосування термінів «публічний» і «суспільний» в публічній політиці фіскальної служби. Критично оцінено відсутність належної публічності в діяльності фіскальної служби. Показано зв'язок відсутності публічності з загрозами національній безпеці у бюджетній сфері. Подано авторський підхід до розкриття змісту публічної політики державної фіскальної служби. Наведено авторське визначення публічної політики органів державної фіскальної служби.

Ключові слова: публічний, суспільний, принцип публічності, публічна політика, державна політика, суспільна політика, фіскальна служба, платник податку, чинники бюджетної безпеки, ризики бюджетної безпеки, загрози бюджетній безпеці, чинники національної безпеки в бюджетній сфері, сектор безпеки і оборони, фінансування сектору безпеки і оборони.

Останнє десятиріччя ХХ століття та майже двадцять років початку ХХІ ст. ознаменувалися підвищеним інтересом суспільства до діяльності контролюючого органу у сфері оподаткування, що розпочав своє становлення ще до здобуття незалежності нашою державою, змінюючи назву з Державної податкової служби в Українській РСР (1990 р.) на Головну державну податкову інспекцію України (1992 р.), згодом — на Державну податкову адміністрацію України (1996 р.), потім на Державну податкову службу України (2010 р.), пізніше — на Міністерство доходів і зборів (2013 р.), і, насамкінець, — на чинну нині назву Державна фіскальна служба України (2014 р.) (далі — ДФС України). Із зміною назв суттєво розширювались повноваження, що посилювали публічність цієї служби завдяки її впливу на процеси усупільнення ВВП як джерела фінансового забезпечення національної безпеки у бюджетній сфері.

Однак у науковій літературі публічні повноваження фіскального органу є малодослідженими, що значно звужує коло наукових інтересів до цієї служби з точки зору публічної політики та національної безпеки в бюджетній сфері. Останнє має й практичне значення зі створенням різної уяви в суспільстві про діяльність цього відомства, хоча у своїй роботі його працівникам доводиться застосовувати не лише різ-



ні заходи впливу задля попередження порушень податкового законодавства та каральні санкції як критерії бюджетної безпеки, але й знаходити з платниками податків податковий компроміс (на відміну від інших контролюючих органів). Достатньо дискусійною є і сама дефініція «публічна політика», зокрема з точки зору її реалізації фіскальною службою. Відсутність однозначних підходів до означених питань визначили науково-практичну проблему та зумовили актуальність її дослідження в науковій статті.

Опрацювання літературних джерел показало, що питання публічної політики в останні роки знаходиться в науковому тренді як серед вітчизняних, так і зарубіжних учених, зокрема Г. Атаманчук, Т. Бутирської, Ю. Ковбасюка, О. Кілевича, Д. Кілінга, Г. Колбеча та інших учених. Не менше зацікавлення в дослідників викликають питання національної безпеки загалом, що досліджувалися в публікаціях В. Абрамова, В. Білоуса, С. Лихачова, В. Ліпкана, Н. Нижник, Г. Ситника, О. Устименка, та бюджетної безпеки зокрема, досліджуваної у працях О. Барановського, О. Баранецької, А. Громова, В. Дець, Л. Зверук, О. Проказюк, Ю. Соколова та інших авторів. Деякі чинники економічної компоненти та регулювання фіскальних процесів у системі забезпечення національної бюджетної безпеки досліджувались автором цієї статті [1–2]. Однак актуальність означених питань ще більше посилюється, зважаючи на різнобічні підходи до їх розкриття в наукових дослідженнях.

Серед гострих питань, що потребують розв'язання, необхідно виокремити відсутність однозначності у відмінності понять «публічна політика» і «державна політика». Потребує переусвідомлення діяльність державної фіскальної служби як контролюючого органу з публічними повноваженнями у сфері публічної політики з обґрунтуванням її сутності та впливу на національну безпеку в бюджетній сфері як одного із чинників, який ще не має належного висвітлення в наукових публікаціях.

Мета статті. Необхідність розкриття сутності публічної політики державної фіскальної служби та обґрунтування її як чинника зміцнення національної безпеки в бюджетній сфері у процесі забезпечення сектору безпеки й оборони фінансовими ресурсами стала основною метою наукової статті.

У сучасних умовах викликів і загроз, наслідком яких стало навіть уведення воєнного стану в Україні, обумовлює необхідність виявлення чинників, що сприяють підвищенню рівня національної безпеки завдяки ефективному формуванню та використанню коштів державного бюджету, адже відповідно до ст. 35 Закону України від 21 червня 2018 р. № 2469–VIII «Про національну безпеку України» (далі — Закон № 2469) [3] фінансування сектору безпеки і оборони (далі — СБіО) має становити не менше 5 % запланованого обсягу ВВП, з них не менше 3 % повинно спрямовуватись на оборону. При цьому сума коштів, необхідна для розподілу фінансування між складовими СБіО, передба-



часться щорічно в Державному бюджеті України залежно від виконуваних функцій, завдань і відповідальності у сфері безпеки і оборони.

При цьому доцільно зауважити, що підвищення у 2018 році згідно із Законом № 2469 [3] зазначеного показника до 5 % ВВП порівняно з 2015 роком, в якому його було затверджено на рівні 3 % ВВП Стратегією сталого розвитку «Україна–2020» [4], свідчить не лише про зростання загроз національній безпеці держави, але й вимагає збільшення абсолютного обсягу бюджетних надходжень. Їх зростання можна забезпечити математичним підвищенням податкових ставок, які могла б затвердити Верховна Рада України в умовах воєнного стану, проте такий потенціал уже реалізується після запровадження в країні військового збору. Проте можна збільшити навіть бюджетний ресурс, але зазначений показник може бути не виконаний.

Тому виникає необхідність вивчення окремих чинників, які безпосередньо впливають на досягнення зазначених показників у бюджетній сфері. Причому вони можуть мати різний вплив, зокрема позитивний і деструктивний, що відобразиться на бюджетній безпеці, а отже — і на національній безпеці держави. У першому випадку це сприятиме зміцненню національної безпеки завдяки дотриманню законодавчо встановленого показника в бюджетній сфері, що позитивно вплине на рівень національної безпеки, а в другому — навпаки негативний фактор призводитиме до виникнення ризику недофінансування СБіО.

Останній випадок із чинником за деструктивного впливу у своїй основі містить елемент невизначеності, що, власне, є головною ознакою ризику, яка, до того ж, передбачає можливе відхилення від результативного виконання індикатора в бюджетній безпеці. Як зазначено в одній із праць [5]: «Ризик — не збиток, що спричиняється реалізацією рішення, а можливість відхилення від мети, заради досягнення якої приймаються рішення». Очевидно, що для мінімізації відхилень при виконанні планових показників із податкових надходжень такі рішення приймаються безпосередньо фіскальною службою. Відтак спостерігаємо наскільки потужні взаємозв'язки між чинниками та ризиками, хоча це ще не збиток, але він не відкидається та можливий у майбутньому.

Водночас зі збільшенням рівня ризику з'являється небезпека (імовірна та фактична) як передумова реалізації загроз через дестабілізацію індикаторів національної безпеки у бюджетній сфері та порушення фіскальної детермінованості бюджетно-податкової політики або, як зазначає В. Ліпкан, «системоутворюючих елементів, які самі по собі загрожують функціонуванню та розвитку об'єкта безпеки у момент їх спричинення, ... закінчуються або ж можуть закінчитися як його колапсом, так і відповідної системи безпеки» [6, с. 25]. І так загроза стає фактичним або імовірним результатом небезпеки, оскільки перетворює останню в можливу або очевидну дійсність, зокрема завдання збитку. У нашому випадку — це недоотримання обсягу ВВП, що призведе до зменшення грошового забезпечення показників бюджет-



ної безпеки та негативно позначиться на фінансуванні СБіО, а загалом — на національній безпеці країни.

Причому зі збільшенням індикатора бюджетної безпеки можливі протиріччя між потребами бюджетів та можливостями платників податків, зокрема як об'єктивні, так і суб'єктивні, адже між ними очевидний прямий зв'язок: зі збільшенням обсягів бюджетного показника повинні зростати абсолютні дані бюджетного фінансування СБіО, у тому числі й оборони. Відтак у цьому процесі важлива увага повинна зосереджуватись на чинниках, які по-різному можуть впливати на зазначені показники.

Отже, **чинники зміцнення національної безпеки в бюджетній сфері** пропонуємо розглядати як потенційні й імовірні явища та тенденції, що характеризуються тісними причинно-наслідковим взаємозв'язками та здійснюють або можуть мати прямий чи опосередкований вплив на виконання показників у бюджетній сфері безпосередньо пов'язаних з національною безпекою держави.

У науковій літературі зазначені чинники прийнято класифікувати за відповідними ознаками, зокрема ендогенні та екзогенні, прогнозовані та непередбачені, за формою прояву та характером і джерелами виникнення, і т.п., до яких відносять властиві їм групи факторів. Не аналізуючи кожен ознаку та притаманну їй групу, спробуємо виокремити із значного масиву лише один із них, який ще не має широкого вжитку, але, на нашу думку, має опосередкований вплив на зміцнення національної безпеки в бюджетній сфері. Ідеться про публічну політику фіскальної служби, яку вона здійснює реалізуючи свої повноваження у бюджетно-податковій сфері.

З огляду наукових літературних джерел очевидно, що публічну політику дослідники розглядають як [7]:

— «транспарентний процес прийняття політичних, політико-управлінських рішень, де ступінь публічності визначається наявністю каналів доступу заінтересованих груп до цього процесу»;

— «цілеспрямований вплив, який здійснюють структури публічної влади»;

— програму, що містить стратегії розвитку держави»;

— «визначений курс дії публічної влади»;

— «публічну діяльність»;

— «механізм підтримки публічного порядку»;

— «форму політичного процесу, який реалізується в публічному просторі, підтримується інформаційно-комунікаційними та іншими видами ресурсів, представлений цілісним комплексом вертикальних і горизонтальних взаємодій його учасників»;

— «політику органів державного управління, заснована на механізмах публічного узгодження інтересів заінтересованих сторін та спрямована на досягнення суспільно значимої мети та вирішення суспільно важливих завдань».

Безумовно, з точки зору досліджуваного питання, кожний із наведених підходів заслуговує уваги, так як більш достеменно акцентує



увагу на різних завданнях публічної політики, що залежать від напрямів досліджень та практики застосування. Однак така різнобічність підходів дещо ускладнює достовірність обґрунтування єдиного визначення, хоча дає підстави допускати наявність ознак публічної політики й у системі Державної фіскальної служби України.

Поряд із цим у науковій літературі тривалий час ведеться дискусія щодо розкриття змісту дефініції «публічна політика», що розглядається не лише з точки зору наукової полеміки, але й з позиції практики під час прийняття збалансованих політико-управлінських рішень. Останні небезпідставно пов'язуються із державною політикою, а разом із цим на новому рівні розгортається наукова дискусія стосовно означеної проблеми, оскільки вона потребує відповідей на запитання щодо тотожності цих понять або наявності меж між публічною та державною політикою.

Відзначимо, що на зазначеному якраз і наголошують прихильники концепції «вертикального» та «горизонтального» вимірів політичного процесу. Так, за вертикального параметру процес реалізації політики передбачає певну ієрархічність, тобто передачу розпоряджень від вищих органів управління виконавцям і менеджерам нижчих рівнів, а також здійснення контролю за їх виконанням. З точки зору досліджуваного питання, аргументуємо, що така ієрархічність чітко простежується при реалізації державної податкової політики, яку на рівні контролюючих органів у сфері оподаткування здійснює Державна фіскальна служба України.

При горизонтальному вимірі державної політики наголос робиться на зв'язках між інституційними суб'єктами, як важливими гравцями при її реалізації. Структуру горизонтальної складової в політиці складають інституційні особи з числа урядових інституцій різних сфер суспільного життя, у тому числі фінансових органів загалом і фіскальної служби зокрема. Так, приймаючи рішення щодо збільшення доходів бюджетів, останні повинні враховувати місії аналогічних видів політик, зокрема політики зайнятості, інвестиційної політики тощо, які впливають на бюджет, але реалізуються іншими міністерствами та відомствами.

Безумовно, всі ці заходи потребують дотримання певних компромісів, збалансування інтересів між інституційними суб'єктами, що можна ефективно реалізувати за досконалості горизонтальних зв'язків. Відтак досягнення якісних ознак у цьому процесі можливе при повному або частковому задоволенні потреб усіх інституційних гравців, що потребує певних відхилень чи відмови від початкових вимог одного або декількох суб'єктів завдяки винайденню компромісу між ними. Власне, цим і характеризується цінність кінцевого результату, який одночасно вказує на існування певної межі між вершиною потреб і початковим відліком поступок, на які погоджуються інституційні актори, а також показує досконалість горизонтальних зв'язків між інституційними гравцями у такій політиці. Така досконалість є достатньо важливою з погляду розмежування державної політики від публічної,



оскільки «саме розвиненість горизонтальної складової», як зауважує Г. Колбеч, «перетворює державну політику на публічну» [8, с. 61–63]. На останньому доцільно зупинитись більш предметно.

Отож, як очевидно з наведеного підходу, між державною та публічною політиками допускається певна межа. Відтак виникає логічне запитання щодо її початку і завершення. Проте, як виявляється, ідентифікувати такий рубіж між названими видами політик не так вже і просто, адже, як наголошено вище, питання, які потрібно розв'язувати на горизонтальній складовій (за допомогою публічної політики), є загальнодержавними проблемами, які розв'язуються відповідними органами виконавчої влади, публічними управлінцями на користь суспільства без широкого обговорення, а тому таке розмежування можливо допустити лише теоретично, хоча в останні роки, завдячуючи Революції Гідності, громадськість в особі її активістів стала активним учасником цих процесів.

До наведеного вище доцільно додати і те, що не завжди питання відмінності державної політики від публічної є принциповими. Зокрема, як зазначає Т. О. Бутирська, «у принципі можна поміняти всі ці терміни один на інший без особливої шкоди, а саме: державне управління — на публічне управління, державну політику — на публічну політику і т.ін.» [9, с. 33]. Отож спостерігаємо певну неоднозначність у підходах науковців до розкриття відмінностей між державною та публічною політикою, що, звісно, впливає і на саму сутність цих двох категорій.

Це з одного боку, а з іншого — очевидним є й ще одне дискусійне положення, що стосується визначення послідовності застосування терміна «публічна політика» у словосполученні з іншими, зокрема доцільності вжитку назви публічна політика в системі Державної фіскальної служби України, адже відповідно до Положення [10] Державна фіскальна служба України є центральним органом виконавчої влади. Її діяльність спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України.

На ДФС України покладається низка повноважень щодо реалізації окремих видів політик:

- 1) державної податкової політики;
- 2) державної політики у сфері державної митної справи;
- 3) державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (далі — єдиний внесок);
- 4) державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску.

Тож, погоджуючись з підходами Д. Кілінга, який до суб'єктів публічного управління відносить органи державної влади, зокрема органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, а також інших суб'єктів у разі делегування їм публічних повноважень [11, с. 49], то з цієї точки зору, на нашу думку, в системі фіскальної служби ціл-



ком закономірно на практиці простежується такий напрям. Звідси ре-зюмуємо, що, реалізуючи зазначені види політик, ДФС України прита-манні ознаки публічної політики.

Звісно, якщо податкову політику, яку реалізує Державна фіскаль-на служба України з підвідомчими їй контролюючими органами, роз-глядати як складову публічної політики, то зазначене словосполучен-ня може сприйматися у наведеному вигляді. За умови їх розмежуван-ня та виокремлення останньої в окрему ланку, прийнятним буде вжи-ток податкової політики в системі державної політики, хоча остання є комплексним поняттям.

Однак, на нашу думку, ці два поняття нерозривно пов'язані між собою і їх розгляд здійснювати відособлено недоцільно, хоча за своєю суттю вони мають різні визначення. Так, у греко-російському словни-ку А. Вейсмана зазначено, що політика — це державна наука, мистец-тво управляти державою [12, с. 102]. Відтак одним із суб'єктів по-літики є держава, яка її розробляє за допомогою інституцій, сформо-ваних відповідно до державного устрою та реалізує через органи ви-конавчої влади, як центральної, так і місцевої влади, зокрема органи місцевого самоврядування.

У науковому розумінні та відповідно до Нового словника іншо-мовних слів під терміном «політика» (з грецької *politike* — мистецтво управляти державою) будемо розуміти діяльність органів державної влади, партій, суспільних груп у галузі внутрішньодержавного управ-ління та суспільних відносин [13]. З наведеного визначення гіпотетич-но допускаємо, що коло суб'єктів, які беруть участь в управлінні дер-жавою, не є вичерпним і може бути розширеним, що залежить від устрою держави, її економічного та соціального розвитку, тощо. Поді-бні визначення знаходимо й у деяких інших працях, у яких досліджу-ються нагальні проблеми окремих видів політик.

Отож сам термін «політика» ще з початку свого виникнення по-чав розглядатись, по-перше, як мистецтво, і, по-друге — як управ-ління, а загалом як мистецтво управляти державою. Основою такого мистецтва «управляти» є постійний пошук компромісів між інтереса-ми влади та суспільства.

Звідси виникає необхідність спроектувати категорію «політика» на публічну політику та з'ясувати, як остання із них зіставляється в сучасній інтерпретації з Державною фіскальною службою України як центральним органом виконавчої влади. Така проекція впливає із інституціонального підходу, який передбачає віднесення до основних гравців публічної політики органів державної влади, зокрема і вико-навчої, а також активних учасників громадського суспільства й місце-вих активістів, як зазначено вище.

З погляду послідовності досліджуваного питання та вжитку сло-восполучення «публічна політика», доцільно окремо розглянути сам термін «публічний» (від лат. *publicus* — суспільний, народний). Як за-значає Г. Атаманчук, термін «публічний» показує належність до сус-пільної життєдіяльності людей, містить загальне вираження та асоці-



юється, насамперед, з державою, державним [14, с. 294], або, за визначенням О. Кілевича, — з громадським, публічним, державним [15, с. 292]. Подібні обґрунтування спостерігаємо і в інших авторів, хоча навіть із наведених визначень уже можна констатувати неоднозначність підходів до розкриття змісту цього терміна. В одному випадку акцент зміщується на суспільну життєдіяльність (як державну в державі) і термін «публічний» ототожнюється із поняттям «суспільний», а в іншому — спостерігаємо певну ієрархію з розмежуванням видів діяльності: спочатку — на громадську, що переходить у публічну, а загалом вона вже стає державною.

Однак, не можна не помітити й того, що практично об'єднує зазначених дослідників, адже завдяки своїй аргументації вказані автори, по-перше, відмежовують поняття «публічний» від суто індивідуальної або приватної діяльності індивіда, що має принципове значення для розкриття його сутності, і, по-друге, сприяють перенесенню цього терміна на ще один рівень суспільних відносин, поєднуючи його з державним управлінням.

У всіх інших випадках, з огляду на аналізовані праці, термін «публічний» ставиться в один ряд сутнісних ознак із рівнозначними йому (як видається на перший погляд) дефініціями. Проте такі підходи створюють певну плутанину в понятійному-категоріальному апараті, особливо після застосування терміна *public* у поєднанні в словосполученні з іншим, зокрема *policy*, які спільно утворюють нову категорію та надають їй відповідного змісту, породжуючи при цьому ще одну полеміку, пов'язану з недостовірністю вжитку цих термінів в англійській та українській мові.

Під кутом зору означеного звернемось ще до деяких праць, у яких аналізуються різнобічні підходи для розв'язання проблеми, що стосується вказаної термінології. Тож, як зазначає Ю. В. Ковбасюк, така різнобічність пояснюється неадекватністю перекладу слова *public*, яке в англійській мові має багато значень, тоді як в українській — відповідає лише одному з них — «відкритий для публіки, загальнодоступний», тобто суспільний або громадський. Тому, на думку вченого, відповідником поняттю *public* слід вважати прикметник «суспільний», а словосполучення *public policy* трактувати як суспільна/державна політика [16, с. 7]. Натомість під суспільною політикою вказаним автором пропонується розуміти: «курс дій (або утримання від дій — бездіяльності), обраний органами влади для розв'язання певної суспільної проблеми або сукупності взаємопов'язаних проблем, що ґрунтується на суспільних відносинах та впливає на життєдіяльність суспільства» [16, с. 9].

Відтак із тлумачення англійських слів *public policy* очевидно, що в українській інтерпретації, як зазначено вище, словосполучення в англійській редакції об'єднують в українській мові два терміни: суспільна та державна політика. Однак, як простежується далі, в наведеному визначенні акцент робиться саме на суспільній політиці. Можна припустити, що такий підхід до тлумачення цього виду політики поясню-



ється саме метою дослідження. Тому, з цієї точки зору, виникає необхідність уточнення такого вжитку термінологічних прикметників (суспільна та державна), зокрема щодо їх об'єднання в одному випадку та розмежування в іншому (на зразок публічна та державна). За його відсутності й надалі виникатимуть публікації зі звужуючим напрямом тлумачення різних видів політик в одній редакції, без їх виокремлення, що і надалі не дозволить розв'язати означену вище проблему.

З огляду на зміст аналізованих підходів, на нашу думку, алогічним є поєднання двох недостатньо однозначних за значенням термінів, які містять властиву їм суть і мають інше призначення як синоніми. Тут ідеться про дефініції «публічний» і «суспільний» в українській інтерпретації.

Так, відповідно до Нового тлумачного словника української мови дефініція «публічний» містить декілька означень, зокрема, як такий:

- 1) який відбувається у присутності публіки, людей; прилюдний;
- 2) який призначений для широкого відвідування, користування; громадський;
- 3) (рідко), який стосується до публіки [17, с. 1003].

Отож зазначене тлумачення терміна «публічний», з точки зору нашого дослідження, дає підстави вважати, що він стосується відкритості та доступності в контексті публічного обговорення нововведень у сфері податкової політики для їх сприйняття й усунення можливих дискусійних положень, що можуть стати причиною небажаного суспільного резонансу або навіть громадського збурення, на зразок того, як це сталося під час обговорення та прийняття у другій половині 2010 року Податкового кодексу України (ПК України), що викликало суспільне невдоволення та призвело до утворення «податкових майданів» у різних містах нашої країни, адже все це стосується суспільно значимої частки, що у процесі первинного розподілу ВВП у вигляді фінансових ресурсів спрямовується на потреби суспільства, а отже, і належить йому. Відтак у держави виникає резонне право власності на частину відособленого фінансового ресурсу, який має життєве важливе значення для неї загалом і для зміцнення національної безпеки у бюджетній сфері зокрема.

Звідси постає необхідність у появі іншого поняття, яке б було логічне, відображало і доповнювало зміст відокремленої частини ресурсів, вказувало б на їх походження та належність. Саме таке завдання розв'язується із застосуванням терміна «суспільний», хоча він також не має однозначного вжитку і застосовується в декількох значеннях:

- 1) стосується до суспільства (суспільні науки, суспільне виробництво);
- 2) виражає відносини, становище людей у суспільстві;
- 3) створений, нагромаджений суспільством у процесі виробництва; є спільним надбанням;
- 4) який має, відчуває потребу жити в суспільстві в колективі;
- 5) (рідко), те саме, що суміжний [17, с. 1218].



Усвідомивши наведені тлумачення, резюмуємо, що одні з них лише частково стосуються досліджуваного питання, а інші беззаперечно розкривають його сутність у цьому напрямі. Тому методологічне дослідження акцентуємо на третьому тлумаченні поняття «суспільний», що пояснює (для нашого випадку) створення суспільством у процесі виробництва валового внутрішнього продукту, який належить суспільству та розподіляється у вигляді установленого відсотка, спрямовується до бюджетів, перерозподіляється та використовується за розписом видатків, у тому числі й на зміцнення СБіО, а отже — і національної безпеки держави.

Очевидно, що вироблений валовий внутрішній продукт є спільним надбанням суспільства і повинен використовуватись його членами на суспільні потреби. Представниками або частиною цього суспільства є працівники фіскальної служби, які, реалізуючи податкову політику, контролюють первинний розподіл ВВП, здійснюють свою діяльність публічно, зокрема в полі зору суспільства за його кошти та для забезпечення його ж інтересів, у тому числі і підвищення рівня національної безпеки у бюджетній сфері завдяки реалізації контрольної функції, звітуючи при цьому про свою роботу, адже відповідно до ст. 29 Закону № 2469 [3] під час визначення загроз національній безпеці у сферах громадської безпеки та цивільного захисту до основних шляхів досягнення мети і реалізації пріоритетів державної політики у цих сферах віднесено потреби бюджетного фінансування та основні напрями використання фінансових ресурсів. Зазначені потреби у бюджетному фінансуванні, безумовно, задовольняються за рахунок контрольної роботи фіскальної служби, про яку вона звітує.

Звісно, така звітність повинна бути досконалою та зрозумілою для громадськості, а її публічність — запобіжником недопущення «щоденних мільйонних збитків для держави», які стались в Україні у 2017 році, як зазначила Голова Комітету Верховної Ради України з питань податкової і митної політики Н. Южаніна, «унаслідок особистого конфлікту» [18] керівників двох служб (голови ДФС та Міністра фінансів України), відповідальних за формування та використання фондів фінансових ресурсів країни. І лише після порушення кримінальної справи проти керівника ДФС України суспільство дізналося про неефективне використання 2 млрд грн бюджетних коштів в одному відомстві, а в іншому — про наявність ознак бездіяльності, яка призвела до «незатвердження структури та непогодження призначень 60 % штатного персоналу фіскальної служби» [18]. Останнє підтверджує, що у визначенні публічної політики можливе використання не лише терміна «діяльність», але і бездіяльності, адже у першому випадку це спричинило невчасне надходження 2 млн грн до бюджету, а в іншому — несприятелі ефектній реалізації податкової політики, що призвело до загрози національній безпеці в бюджетній сфері.

З наведеного вище виникає низка логічних запитань:

1) як може ефективно працювати (за бюджетні кошти) рядовий працівник фіскальної служби в умовах незатвердження структури?



2) чому не були включені громадські запобіжники профілактики цих порушень, а спрацював останній із них — відкриття відповідного кримінального провадження?

Можна ставити й інші запитання, але відповідь тут очевидна — відсутність у фінансових службах зрілої публічності, яка деколи маскується під конфіденційність інформації, хоча, з іншого боку, очевидно, що такий стан, як зазначено вище, призводить до загрози національній безпеці в бюджетній сфері та завдає її збитку.

Причому в умовах військових дій на Сході нашої країни й анексії Криму Російською Федерацією функції із забезпечення національної безпеки повинні стосуватись і її компонентів, зокрема економічної, а отже — і бюджетної сфери. Тому фінансові служби, які виконують функції із забезпечення бюджетної безпеки, нині повинні їх здійснювати у взаємодії з органами, які входять до складу сектору безпеки й оборони країни.

Зауважимо, що ст. 12 Закону № 2469 [3] перелік чотирьох складових сектору безпеки і оборони та його склад із п'ятнадцяти учасників чітко прописаний, як, власне, і норма, передбачена для державних органів та органів місцевого самоврядування в частині їх функцій із забезпечення національної безпеки загалом. Вважаємо, що розповсюдження цього положення на інші складові національної безпеки, із їх зазначенням, лише сприятиме зміцненню як компонент, так і національній безпеці в цілому.

З наведених вище міркувань і підходів дослідників, враховуючи те, що працівники Державної фіскальної служби України належать до державних службовців, а отже, у процесі виконання своїх функцій як органи публічної влади здійснюють відповідний вплив задля реалізації податкової політики, вважаємо, що цій службі притаманні ознаки публічної політики. Звісно, остання реалізується спільно з усіма органами державного управління та міждержавними органами відповідно до міжнародних угод, зокрема про співпрацю з податковими службами інших держав, про уникнення подвійного оподаткування тощо.

Тож, під **публічною політикою органів державної фіскальної служби** пропонуємо розуміти комплекс дій (або утримання від дій — бездіяльності), заснованих на механізмах публічного узгодження інтересів платників податків і потреб бюджетів (суспільства) у фінансових ресурсах, необхідних для фіскального забезпечення та досягнення регульовального ефекту під час реалізації суспільно значимої мети та розв'язанні суспільно важливих завдань.

У наведеному визначенні публічної політики органів фіскальної служби увага акцентується на інтересах, об'єктом яких є фінансові ресурси як з боку платників податків, так і членів суспільства, для потреб якого вони розподіляються. Причому їх вилучення в одних осіб і усупільнення для потреб усіх здійснюється прозоро (без будь-якого утиску або свавілля з боку контролюючого органу, який забезпечує контрольний супровід цього процесу), на основі механізмів публічного узгодження, що ґрунтуються на чинному законодавстві. Звісно, що



для реалізації цього завдання одних регламентованих дій недостатньо, оскільки на етапах їх реалізації можуть допускатись певні компроміси, передбаченні нормативно-правовими актами.

Тож публічна політика стає важливим напрямом у роботі працівників фіскальної служби, а отже — може бути віднесена до групи організаційно-правових чинників у національній бюджетній безпеці. Відтак гасло [19, с. 46] «Ні податкам без представництва», проголошене американським адвокатом і памфлетистом, політичним діячем часів Війни за незалежність США Джеймсом Отісом (1725–1783), з точки зору публічної політики, залишається не лише актуальним, а набуває виняткової гостроти для Державної фіскальної служби України. Тому слід зазначити, що після Революції Гідності це питання отримало на практиці певний поштовх у розвитку комунікацій між громадянським суспільством та владними інституціями, зокрема щодо інформування жителів територіальних громад про використання бюджетних коштів і посилення відповідальності за їх витрачання, дотримання принципу прозорості в бюджетному процесі та підвищення ефективності за напрямками спрямування ресурсів, з ухваленням відповідних нормативно-правових актів [20, с. 39]. Вважаємо, що подібний досвід повинен застосовуватись не лише до використання, але й до формування бюджетних коштів на всій території країни, в розрізі платників податків, які контролюються органами фіскальної служби в регіонах.

Тож публічність як важливий принцип державного управління має свою практичну реалізацію і забезпечує зв'язок владних інституцій, зокрема і службових осіб органів державної фіскальної служби з суспільством, а відтак потребує від останньої відкритості та прозорості в операціях з фінансовими ресурсами держави задля дотримання інтересів кожного платника податків зокрема та суспільства загалом. Звісно, така діяльність, якій притаманні ознаки публічної політики, може здійснюватися шляхом виваженого пошуку компромісу між інтересами платників податків і потребами бюджету у фінансових ресурсах. Виміряти обопільні інтереси як один із напрямів можливо за допомогою коефіцієнта еластичності податкових надходжень ($KE_{\text{пн}}$), розрахованого за формулою:

$$KE_{\text{пн}} = \Delta \text{ПН}_{\text{дв}} / \Delta \text{ВВП},$$

де $\Delta \text{ПН}_{\text{дв}}$ — відсоткова зміна податкових надходжень до державного бюджету за відповідний період;

$\Delta \text{ВВП}$ — відсоткова зміна валового внутрішнього продукту за відповідний період.

Податкові надходження з показником еластичності більше одиниці відповідають інтересам бюджету (означає, що податкові надходження є еластичними і їх зміна відбувається вищими темпами, ніж зміни в обсязі ВВП), бо забезпечують збільшення його доходів у період



економічного зростання, а також не порушують інтересів платників податків, оскільки в період спаду економіки автоматично зменшуються податкові надходження і така ситуація не приводить до зростання податкового тягаря. При коефіцієнті еластичності меншим за одиницю (податкові надходження нееластичні і зміна ВВП суттєво не впливає на обсяги податкових надходжень), хоча за видами податків він може бути іншим. Так, за нашими підрахунками коефіцієнт еластичності податкових надходжень в Україні у 2015 і 2017 рр. зменшився з 1,76 до 0,97, тоді як по внутрішніх податках на товари та послуги залишився майже незмінним 1,19 (2015 р.) і 1,18 (2017 р.).

Слід зазначити, що органам Державної фіскальної служби України на практиці доводиться доволі часто шукати компромісу в діалозі з платниками податків, звертаючи увагу останніх на необхідність сплати податків і зборів у тому або іншому випадку, використовуючи при цьому різні заходи впливу, починаючи від проведення цілеспрямованих семінарів і пошуку податкового компромісу, передбаченого Податковим кодексом України (далі — ПК України), та завершуючи заходами примусового впливу (фінансові санкції тощо). До перших із них варто віднести і проект «Біла площа», що реалізовувався з ініціативи Територіального відділення ВГО «Асоціація платників податків України» у Хмельницькій області з 1 березня по 14 квітня 2017 р. на базі Хмельницького університету управління та права, в якому взяли участь працівники Головного управління ДФС України у Хмельницькій області. Предметом обговорень стали не лише чинні нормативно правові акти з питань оподаткування, але й проблемні питання, що потребують врегулювання шляхом внесення змін до ПК України. При цьому спостерігався обопільний інтерес учасників цих семінарів, одних — у справедливій частці сплати податків, зборів і єдиного соціального внеску, а інших — у наданні допомоги в цій суспільно необхідній справі.

Звісно, одним із завдань таких заходів є сприяння діяльності бізнесу, прозорому веденні обліку (з чим, власне, й пов'язана назва цього проекту), здійснення сплати податків відповідно до законодавства, мінімізація ризиків порушень у податковій сфері тощо. Усе це сприятиме розширенню податкової бази та залученню до бюджетів додаткових коштів, а в кінцевому підсумку — підвищенню рівня національної безпеки в бюджетній сфері, адже питання ухиляння від сплати податків тривалий час є загальнонаціональною проблемою і є одночасно причиною та наслідком тіньової економіки, яка за перший квартал 2018 року сягнула 33 % офіційного ВВП. Завдяки високій частці тінізації економіки України в консолідований бюджет не надходило в окремі роки понад 80 млрд грн, а з урахуванням позабюджетних фондів — біля 126 млрд грн [21, с. 35].

Така висока частка ненадходження коштів до бюджетів є свідченням низької ефективності податкової політики, а відтак і публічної політики, що потребують більш ефективних управлінських рішень в узгодженні інтересів платників податків і держави при розв'язанні



суспільно важливих завдань задля досягнення суспільно значимої мети. Вирішення цих складних завдань потребує змін і в роботі Державної фіскальної служби України, яка поряд із контрольними заходами повинна розширювати сервісне обслуговування платників податків і зборів, здійснюючи позитивний вплив на них і тим самим сприяючи ефективності реалізації податкової, а отже — і публічної політики.

Тут доцільно зауважити, що в питаннях пошуку компромісу між інтересами платника податків та бюджету в Україні вже зроблено немало, починаючи із залучення громадськості до розробки початкової редакції Податкового кодексу та подальшого його удосконалення з її участю, але не менше ще потрібно зробити, оскільки сплата податків є загальнонаціональним інтересом без обмеженого терміну дії. І це необхідно пам'ятати і тим, хто сплачує кошти, і державі, яка контролює їх сплату в особі фіскалів, оскільки порушення інтересів будь-якої зі сторін спричинятиме у перспективі загрози бюджетній безпеці. У визначенні останньої якраз і закладено необхідність дотримуватись платоспроможності країни з урахуванням «балансу між доходами та видатками бюджетів» [22, с. 151], а відтак потрібно дотримуватись і балансу інтересів платників податків, і держави.

Тому для врегулювання означених питань слід враховувати, що ініціативи мають надходити з обох сторін як від платників податків, так і від Державної фіскальної служби України. У багатьох випадках вони повинні стосуватись підтримки вітчизняного бізнесу, з чим мають погодитись і фахівці контролюючих органів у сфері оподаткування та використовувати надані пропозиції платниками податків під час розробки нових змін до чинного законодавства, розміщуючи їх на веб-сайті ДФС України для широкого та доступного обговорення, в тому числі на рівні Головних управлінь ДФС в регіонах.

Поряд із зазначеним вище потрібно відзначити, що на рівні ДФС України протягом останніх років уже відбуваються динамічні перетворення, які змінюють її із суто фіскального органу на сервісну службу із запровадженням цілого переліку сервісів, зокрема електронного підпису, електронного кабінету платника податків, системи електронного адміністрування податку на додану вартість (далі — СЕАПДВ) тощо. Введення цих та інших сервісних послуг сприяє спрощенню процедур подання податкової звітності, усуває до мінімуму необхідність контактів платників податків з працівниками контролюючих органів. У результаті такої роботи створюються умови для прозорості діяльності цього інституційного суб'єкта, зменшення корупційних ризиків та унеможливлення здійснення тиску на платників податків при виконанні індикативних показників контролюючими органами з податкових надходжень до бюджетів відповідних рівнів (сплата податкових зобов'язань наперед для виконання доведених планів тощо).

Важливим напрямом у налагодженні відносин між платниками і контролюючими органами у сфері оподаткування стало відкриття в державних податкових інспекціях Центрів з обслуговування платників податків для надання адміністративних послуг (видача довідок,



патентів, свідоцтв і т. ін.), Центрів сертифікації електронних ключів з можливістю безкоштовного отримання платниками програмного забезпечення для подання податкової звітності в онлайн-режимі. Усі ці заходи суттєво впливають на відносини платників податків із контролюючими органами та зменшують витрати учасників податкового процесу, збільшують можливість доступу до інформації та підвищують якість податкової та публічної політики.

Таким чином, обґрунтування змісту та особливостей застосування терміну «публічна політика» та встановлення притаманності її ознак у системі фіскальної служби дозволяє зробити такі висновки:

1) з'ясування публічних повноважень фіскальної служби із застосуванням податкового компромісу для збалансування інтересів платників податків і бюджету дозволило розглядати публічну політику як чинник зміцнення національної безпеки в бюджетній сфері, під яким запропоновано розуміти потенційні й імовірні явища та тенденції, що характеризуються тісними причинно-наслідковими взаємозв'язками та здійснюють або можуть мати прямиий чи опосередкований вплив на виконання показників у бюджетній сфері безпосередньо пов'язаних з національною безпекою держави;

2) аналіз наукових підходів до розкриття сутності публічної політики в поєднанні з напрацюваннями дослідників у царині державної політики дозволив встановити відсутність однозначності у відмінності цих понять, а тому таке розмежування допустиме теоретично між вершиною потреб і початковим відліком поступок, на які погоджуються інституційні суб'єкти на рівні горизонтальних зв'язків завдяки компромісу між ними;

3) послідовність застосування термінів «публічний» і «політика» підносить їх до рівня державного управління з акцентом на виконання публічних повноважень, делегованих і органам державної фіскальної служби, що дозволяє вбачати у системі її органів ознаки публічної політики, яка реалізується в полі зору суспільства, за його кошти та дотриманням його ж інтересів шляхом здійснення контролю на етапі первинного розподілу ВВП з використанням різних заходів впливу та пошуком компромісу між потребами платників податків і суспільства у фінансових ресурсах;

4) запропоновано під публічною політикою органів державної фіскальної служби розуміти комплекс дій (або утримання від дій — бездіяльності), заснованих на механізмах публічного узгодження інтересів платників податків і потреб суспільства у фінансових ресурсах, необхідних для фіскального забезпечення та досягнення регульовального ефекту під час реалізації суспільно значимої мети і розв'язанні суспільно важливих завдань.



Список використаних джерел

1. Синчак В. П. Податкова культура суспільства як чинник економічної компоненти національної безпеки. *Університетські наукові записки*. 2017. № 2 (62). С. 218–230.
2. Синчак В. П., Ярмоленко Ю. Ю. Регулювання процесів відшкодування ПДВ у системі забезпечення національної бюджетної безпеки країни. *Університетські наукові записки*. 2017. № 4 (64). С. 242–258.
3. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 р. № 2469–VIII. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://goo.gl/zvfUcC>.
4. Стратегія сталого розвитку «Україна–2020» : схв. Указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://goo.gl/HrX3LZ>.
5. *Хозяйственный риск и методы его измерения* : пер. с венгер. / [Б. Т. Бачкаи, Д. Месена, Д. Мико и др.]. М. : Экономика, 1979. 184 с.
6. Ліпкан В. А. Національна безпека і національні інтереси України. К. : КНТ, 2006. 68 с.
7. Телешун С., Ситник С., Рейтерович І. Публічна чи державна політика — вітчизняна дилема вибору. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2012. Вип. 4. С. 185–196. URL : <https://goo.gl/2vdWT7>.
8. Мельник А. Ф., Длугопольський О. В. Публічний сектор і державна політика в демократичному суспільстві. Тернопіль : Економічна думка, 2008. 240 с.
9. Бутирська Т. О. Взаємовідносини публічного управління та державного будівництва в рамках науки державного управління. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. Серія «Державне управління». 2015. № 4 (79). С. 31–38.
10. Положення про Державну фіскальну службу України : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 р. № 236. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://goo.gl/5jDFTu>.
11. Письменний І. Вплив публічного управління на сучасні процеси суспільного розвитку. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 2 (25). С. 48–59.
12. Вейсман А. Д. Греческо-русский словарь. 5-е изд. СПб., 1899. 694 с.
13. Новий словник іншомовних слів: близько 40000 слів ; за ред. Л. І. Шевченко. К. : АРІЙ, 2008. 672 с.
14. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. М. : Юридическая литература, 1997. 400 с.
15. Кілевич О. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки. К. : Основи, 2003. 510 с.
16. Ковбасюк Ю. В. Суспільна політика та аналіз політики в Україні: предметне поле досліджень і термінологічний апарат. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. Серія «Державне управління». 2015. № 3 (78). С. 5–10.
17. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і глов. ред. В. Т. Бусел. К. : Ірпінь : Перун, 2004. 1440 с.
18. ГФС осталась без руководителя из-за конфликта Насирова с министром — нардеп. *Корреспондент.net*, 16 марта 2017. URL : <https://goo.gl/Eqw8VG>.



19. Брукс Девід. ДНК особистості; пер. з англ. Ганна Елланська. К. : Наш формат, 2017. 376 с.
20. Кириленко О. П., Малиняк Б. С. Унікальний досвід організації публічного звітування про результати використання коштів обласного бюджету: уроки для поширення. *Фінанси України*. 2017. № 3. С. 36–50.
21. Олейнікова Л. Г. Податкові механізми детінізації економічної діяльності. *Фінанси України*. 2012. № 10. С. 44–55.
22. Кульчицький М. І. Міжбюджетні відносини в економічній системі України. Львів : ЛНУ імені Івана Франка, 2015. 494 с.

Надійшла до редакції 01.12.2018

Synchak, V. P. Public Policy of the Fiscal Service as a Factor in Strengthening National Security in the Budgetary Sphere

The public policy has been identified as a factor in strengthening the national security in the budgetary sphere. The interrelation between factors, risks and threats to national security in the budget sphere is explored. The economic nature of the origin of risk is disclosed. The sequence of transformation of factors into the threat to national security in the budgetary sphere is traced. The possible destabilization of the indicators of national security in the budgetary sphere is emphasized. The emphasis is on possible consequences for national security in the budgetary sphere for the destructive influence of factors. The threat is identified as a result of danger, transformed into a possible damage. The legislative changes in the increase of the share of financing of the security and defence sector are analysed. The expediency of changes in financing of the security and defence sector is substantiated. There is a direct link between the increase in the volume of the budget indicator and the budget financing of the security and defence sector. The author's definition of the factor of strengthening of national security in the budgetary sphere is given. The necessity of assigning public policy to a group of organizational and legal factors of national security in the budget sphere is proved. The powers of the fiscal service were studied. The main tasks of the State fiscal service of Ukraine are defined. The practice of applying a tax compromise in the activity of the fiscal service is emphasized. It is proposed to measure the mutual interests of taxpayers and the budget by means of the coefficient of elasticity of tax revenues. The paper presents a generalization of scientific approaches to public policy research. The author considered ambiguous approaches to the interpretation of concepts «public policy», «state policy» and «social policy». It is emphasized on the theoretical limit in the content of public policy and state policy. The dictionary interpretation of the terms «public» and «social» is analyzed. The necessity of differentiating the concepts of «public policy» and «social policy» is substantiated. The significance of the consistent and correct use of the terms «public» and «social» in public policy of the fiscal service is noted. The lack of proper publicity in the fiscal service activity is critically evaluated. The link between the lack of publicity and the threats to national security in the budget sphere is shown. The author's approach to disclosing the contents of the public policy of the state fiscal service is presented. The author's definition of the public policy of the bodies of the state fiscal service is given.

Keywords: public, social, principle of publicity, public policy, state policy, social policy, fiscal services, taxpayer, fiscal security factors, budgetary security risks, threats to fiscal security, security and defence sectors, financing of security and defence sector.