

УДК 340.11; 341

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.85.1.13>

## ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ФІСКАЛЬНИХ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ В УМОВАХ СУЧАСНИХ ВИКЛИКІВ

**Лощихін О.М.,**  
*доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри теорії та історії держави і права,  
Державний податковий університет,  
Заслужений економіст України  
ORCID: 0000-0001-9689-1650*

**Лощихін О.М. Правові проблеми реалізації фіскальних функцій держави в умовах сучасних викликів.**

У статті висвітлюються правові проблеми реалізації фіскальної функції сучасної держави. Розкривається діалектика взаємодії держави, суспільства, економіки та фінансів як об'єктивна основа формування фіскальної функції держави. Досліджуються основні чинники становлення та правові проблеми реалізації фіскальної політики як пріоритетного напрямку економічної та фінансової діяльності сучасної держави. Висвітлюється взаємозв'язок між тенденціями глобалізації та процесами реалізації фіскальної функції держави в умовах формування конституційної економіки.

Дається визначення поняття фіскальної функції держави як одного з основних організаційно забезпечених та нормативно регламентованих напрямків та видів діяльності держави, який відображає системний зв'язок між змістом фіскальної діяльності (публічно-владними повноваженнями у сфері акумулювання публічних доходів) та цілями і завданнями перед державою на конкретно-історичному етапі розвитку суспільства. Вона полягає в акумулюванні державних доходів шляхом встановлення і стягнення обов'язкових платежів (податків, зборів, мит, штрафів); у системно-структурному плані це складова фінансової функції держави (поряд з монетарною, грошово-кредитною та ін.) та економічної функції держави. Вивчення концептуальних проблем функціонування сучасної держави дозволяє нам розглядати механізм реалізації фіскальної функції сучасної держави як комплексне системне утворення, що характеризується єдністю організаційно забезпечених і нормативно визначених бюджетно-фінансових, інших способів і засобів матеріалізації державної влади та фіскальної політики держави, що обумовлює характер державного регулювання економіки, особливості економічної системи суспільства, соціально-орієнтований характер ринкової економіки, демократичний характер фіскальної політики держави, її визначеність і предметність. Розкрито її структуру, сутність і зміст, місце і роль у системі функцій сучасної держави, досліджуються правові аспекти генези функціональної ролі держави в регулюванні економічних та фінансових відносин та такого їх виду як фіскальні відносини.

**Ключові слова:** держава, конституційна економіка, функції держави, економічна функція держави, фіскальна функція держави, реалізація функцій держави, механізм реалізації функцій держави, фінансова політика, податки, фіскальний механізм, фіскальна політика, органи держави, законодавство.

**Loschykhin O.M. Legal problems of implementation of fiscal functions of the state in the conditions of modern challenges.**

The article highlights the legal problems of implementation of the fiscal function of the modern state. The genesis of the system of scientific ideas about the functions of the state and constitutional economics as a conceptual basis for the modern understanding of the fiscal function of the state is investigated. For this purpose the main methodological problems of realisation of functions of the modern state in the conditions of global changes are considered.

The dialectic of interaction between the state, society, economy and finance as an objective basis for the formation of fiscal function of the modern state is revealed. The main factors of formation and legal problems of fiscal policy implementation as a priority direction of economic and financial function of the modern state are studied. The interrelation between globalisation trends and processes of implementation of fiscal function of the state in the conditions of formation of constitutional economy is highlighted.

The author offered definition of the concept of fiscal function of the state as a one of the main organisationally ensured and normatively regulated areas and types of state activity in the field of economy and finance, which reflects the systemic connection between the content of fiscal activity (public authorities' powers in the field of accumulation of public revenues) and the goals and objectives of the state at a particular historical stage of society development. Its structure, essence and content are revealed. The place and role of fiscal function in the system of functions of the modern state is shown. The concept of permanent increase in the role and significance of the fiscal function of the modern state is formulated, which is based on the position that the fiscal policy in most countries of the modern world is broad and multifaceted, on the basis of which it is concluded that the expansion and activation of economic actions of the state in the fiscal sphere is a practical expression of the general evolutionary process of economic development of all countries in the context of globalization. The article examines the legal aspects of the genesis of the functional role of the State in regulating economic and financial relations and such type of relations as fiscal relations. The author analyses the legal framework and applied aspects of the fiscal function of the modern state in the context of global changes.

**Key words:** state, constitutional economics, functions of the state, economic function of the state, fiscal function of the state, implementation of functions of the state, mechanism of implementation of functions of the state, financial policy, taxes, fiscal mechanism, fiscal policy, state bodies, legislation.

**Постановка проблеми.** Проблема функцій держави – одна з найважливіших у теорії і практиці державного будівництва і права. Адже діяльність держави широка і багатогранна. Початок третього тисячоліття характеризується важливими змінами в політичному, економічному, соціально-культурному та екологічному житті, що проявляється у своєрідності та неповторності розвитку кожної держави, у тому числі й їх функцій. Усе більше стає очевидною необхідність удосконалення форм, методів, засобів реалізації державою своїх завдань, цілей, функцій. В останні десятиліття функції держави стали об'єктом інтенсивного впливу з боку глобалізаційних процесів. Наведений вплив є настільки глибоким, що йдеться про формування нової реальності, позначеної як сучасна держава, з оновленим розумінням її інституційної організації й ефективного функціонування. З урахуванням геополітичного розташування, з одного боку, нестабільного національного правопорядку за нестійкої правової традиції – з іншого. Українська держава опинилася в зоні такого впливу у вразливому становищі. Потреба виявити вплив глобалізації на її функції, раціоналізувати останні з урахуванням нової реальності також зумовлює актуальність дослідження з окресленої проблеми.

Нові економічні виклики не лише для України й європейського континенту, а і Світу в цілому, виникли в умовах триваючої понад 10 років російсько-української війни. Попри це, вже сьогодні актуалізується питання щодо проведення системних заходів з повоєнного відновлення та розвитку України, який, зокрема, передбачатиме як інституційне й функціональне відновлення, насамперед, відбудову транспортної, медичної, соціальної, комунальної, виробничої інфраструктури та житла, інфраструктури енергетики, зв'язку, військової інфраструктури і військово-промислового комплексу, структурну модернізацію та перезапуск економіки, заходи з подолання безробіття, підтримки сімей з дітьми, вразливих верств населення, осіб, які опинилися у складних життєвих обставинах внаслідок війни, відновлення та збереження об'єктів культурної спадщини, так і визначення та напрацювання пропозицій щодо пріоритетних реформ, прийняття та реалізація яких є необхідними у воєнний і післявоєнний періоди [1, с. 139].

Насамперед йдеться про підготовку концепцій економічного розвитку та стратегічних ініціатив щодо посилення ролі конституційного регулювання відповідних процесів та інституційного забезпечення їх реалізації. Проведення відповідних заходів не лише потребуватиме колосальних фінансово-економічних ресурсів, а й збалансованої й ефективної фіскальної політики держави, яка у теоретико-правовому плані справедливо вважається «багатовимірною, складною правовою ка-

тегорією, що поєднує об'єктивно сформовану, цілісну та відносно відокремлену групу функціонально взаємообумовлених і структурно пов'язаних заходів нормотворчого, правозастосовчого і правовиховного характеру, покликаних вдосконалити фіскальну систему суспільства» [10, с. 10].

У сукупності означені позиції актуалізують як доктринальні, так і прикладні проблеми реалізації фіскальної функції в умовах сучасних викликів.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** У вітчизняній науці проблематика щодо правового забезпечення фіскальної політики держави та реалізації її фіскальних функцій у фокусі загальносвітових тенденцій глобалізації, формування конституційної економіки, економічного та фіскального конституціоналізму знайшла своє відображення у працях О. Батанова [1–3], М. Дзевелюк [5], Є. Дуліби [6], Р. Іванової [7], О. Ільницького [8], С. Мельничук [9], Д. Носікова [10], М. Савчина [11], А. Худика [12], Н. Камінської [13–14] та ін.

**Мета статті** полягає у розкритті концептуальних проблем реалізації фіскальних функцій сучасної держави в умовах сучасних викликів.

**Основні результати дослідження.** Концептуальний аналіз сутності, змісту фіскальних функцій сучасної держави та проблем їх реалізації в умовах викликів сьогодення передбачає розкриття низки питань.

По-перше, необхідно розкрити проблемність визначення функцій у сучасній загальнотеоретичній юриспруденції. Адже держава, як особлива форма територіальної організації влади, яка об'єднує населення на засадах громадянства та здійснюється за допомогою апарату управління шляхом реалізації своїх функцій, діє у різних сферах суспільного життя: політичній, економічній, соціальній, культурній, інформаційній тощо. На різних етапах історичного розвитку держави відповідно до об'єктивно виникаючих потреб, що формуються у якості завдань, виділяються стійкі, життєво важливі й тому основні напрями та види державної діяльності, які традиційно називаються функціями держави.

Конкретно-історичний характер соціального розвитку детермінує систему функцій держави, інституційні та нормативні особливості механізму їх реалізації, пріоритети в ній, а також зміни й новачі як системи в цілому, так і окремих її елементів. Це дозволяє дослідникам розглядати функції держави як «особливі канали комунікації між державою і суспільством, що виникають унаслідок раціоналізації їх нормативних та інституційних засад, що веде до їх становлення як дискурсів – стабільних і тривалих форм взаємодії між людьми, покликаних вирішувати завдання загальносуспільного значення» [5, с. 3].

Втім питання про функції держави на будь-якому етапі розвитку є одним із важливіших у загальній теорії держави. Це пов'язано, насамперед, з тим, що у функціях проявляється сутність держави, її соціальне призначення. Тому пізнання функцій служить передумовою пізнання головного і визначального у державі. Важливо й те, що функції держави визначають її структуру. Іншими словами, структура державної діяльності визначається системою тих суспільних відносин, на які держава здійснює необхідний вплив, й її неможливо характеризувати окремо від системи суспільних відносин, щодо яких держава здійснює регулюючий вплив. Зміна функцій неодмінно веде до зміни структури.

Функції держави піддаються впливу не лише власне державних змін, але й змін умов існування самої держави, тобто змін зовнішнього середовища, в якому живе та діє держава. Так, зокрема, абсолютно по-новому питання щодо функцій (їхнього змісту, форми і методів реалізації) сучасної держави постало на початку XXI ст. Так, генеральною тенденцією в розвитку функцій сучасної держави є саморегулювання, почала самоорганізації і самодіяльності. Держава виконує набагато менший за обсягом, але оновлений комплекс функцій. При цьому регулювання деяких суспільних процесів держава здійснює жорсткими імперативними заходами, насамперед фіскальною політикою, установами правил конкуренції, відповідальності за порушення екологічної безпеки населення тощо. В інших же сферах використовуються більш м'які засоби, наприклад підтримка розвитку науки, культури, спорту тощо. Інакше кажучи, тепер немає, як у попередніх етапах, прямого монопольного втручання в усі сфери життя суспільства, підпорядкування його своїй волі, надмірній регламентації суспільних відносин

По-друге, варто звернути увагу на проблематику функцій держави у контексті глобалізації. Слід зазначити, що незважаючи на формування глобалістичного дискурсу, конвенціалізація якого свідчить про загальнонауковий інтерес до феномену глобалізації, розробка цієї проблематики залишається фрагментарною, у т.ч. в аспекті реалізації державних функцій.

Водночас, як стверджують вітчизняні дослідники, «розвиток глобального управління суттєво трансформує функціональні параметри сучасної держави» [5, с. 14]. Такі зміни характерні для функцій, які «здійснює держава як у «традиційних» сферах громадського життя: політичній, економічній, фінансовій, соціальній, культурній, так і в «новоявлених» галузях, обумовлених глобальними проблемами сучасності: демографічної, екологічної, сировинної, космічній сферах, в галузі утворення та використання інформаційних технологій, захисту прав і свобод людини й інших сучасних глобальних сферах діяльності» [4, с. 14]. Зокрема «реалізація фіскальної функції держави зумовлена низкою чинників через глобалізацію економічної сфери, євроінтеграцію України, а також входження у світовий економічний простір» [6, с. 1].

На наш погляд, аналіз глобалізаційних процесів у праві, політиці, економіці, культурі, інформації у контексті дослідження функцій держави на сучасному етапі з позицій сучасної конституційної юриспруденції та концептуальних засад глобального та національного конституціоналізму є найбільш перспективним напрямом сучасних досліджень. Адже останнім часом, коли у більшості держав сучасного демократичного Світу відбуваються кардинальні трансформаційні процеси в державному механізмі, зміни в політичній, економічній, соціальній, духовній та інших системах суспільства, стала знову актуальною проблема виявлення сутності і соціально-правової природи функцій держави, у тому числі й економічної, фінансової та фіскальної.

По-третє, вважаємо за потрібне звернути увагу на феномен конституційної економіки, при аналізі сутнісних характеристик якого у вітчизняній правовій доктрині абсолютно справедливо акцент сфокусовано у бік конституційно-правової дійсності, маючи на увазі, що «конституційна економіка – це інноваційне, практично-наукове поняття, яке поєднує дві різні системи наук – юридичну та економічну з метою всебічного аналізу, вирішення проблем та їх попередження за допомогою взаємодії конституціоналізму та економічних чинників». У цьому аспекті конституційна економіка розглядається як «практична площина для покращення становища держави та її перетворення на правову демократичну» [7, с. 39].

На наш погляд, саме практичне значення застосування доктрини конституційної економіки реалізується не лише як комплексний підхід у сфері права, економіки та фінансів, а й в аспекті доктринального осмислення процесів реалізації функцій держави, у т.ч. й насамперед у сфері економіки та фінансів.

Як зазначено у вітчизняних дослідженнях з цієї проблематики, пошук нових підходів у цій сфері пов'язаний, у своїй основі, зі складністю самих по собі фінансово-економічних явищ та процесів у їхньому конституційно-правовому та іншому галузевому юридичному оформленні. Тому цілком корисними можуть бути як дослідження економістів у конституційно-правовій сфері регулювання економічних процесів (що характерно більшою мірою для західних уявлень про «конституційну економіку»), так і конституційно-правовий, юридичний, своїй основі, аналіз економічних явищ та їх нормативно-правової бази, як це представлено вітчизняною доктриною конституційної економіки [1–3].

По-четверте, необхідно проаналізувати сутність, зміст та особливості реалізації фіскальних функцій держави в умовах сучасних викликів. Так, Д. Носіков обґрунтовує, що «фіскальна функція держави – це один з основних напрямків діяльності держави, який відображає кореляцію між змістом фіскальної діяльності (державно-владними повноваженнями у сфері акумулювання державних доходів) та цілями і завданнями, що стоять перед державою на конкретно-історичному етапі розвитку суспільства» і стверджує, що «вона полягає в акумулюванні державних доходів шляхом встановлення і стягнення обов'язкових платежів (податків, зборів, мит, штрафів), а й доводить, що нормативно-правову основу реалізації фіскальної функції держави складають: «а) вихідні нормативні положення, що стосуються фіскальної політики держави та статусу фіскальних органів, містяться в конституції; б) норми конституції, що визначають засади фіскальної системи, отримують подальший розвиток на рівні спеціальних законів, де визначається податкова і бюджетна система, база оподаткування, види і підстави подання податкових пільг, порядок адміністрування податків та зборів тощо; в) нижній рівень правового регулювання фіскальних відносин становлять підзаконні акти, в яких регламентуються питання, які потребують вузькопрофесійного підходу». Він пропонує сучасні доктринальні підходи до розуміння форм і методів реалізації фіскальної функції сучасної держави, обґрунтовує що: «а) вона реалізується в установчій, нормотворчій, правозастосовній, контрольній-наглядній та інтерпретаційній правових формах; б) при її здійсненні використовуються організаційно-правові методи планування, координація

діяльності, інформаційне забезпечення, консультування тощо, а також обидва соціально-психологічних методи – переконання і примус» [10, с. 4-5].

У свою чергу, Є. Дулібою досліджено зміст фіскальної функції держави, виходячи «із сутності і соціального призначення держави як публічного інституту управління, влади і права, основних і допоміжних функцій державних органів, підстав та особливостей суспільних завдань і напрямів діяльності державних службовців, державних органів влади і управління, інших суб'єктів права, які повинні їх виконувати» та запропоновано власне розуміння фіскальної функції держави як «одного з основних соціально значущих напрямків державної діяльності, що має системний та політичний характер і полягає у створенні передумов, необхідних для ефективної фіскальної діяльності з використанням таких основних інструментів, як державні доходи та державні видатки» [6, с. 9-10].

В цілому сприймаючи відповідні доктринальні характеристики, зазначимо, що більш точним з точки зору вироблених у сучасній загальнотеоретичній юриспруденції підходів могло б бути визначення фіскальної функції держави як одного із основних організаційно забезпечених та нормативно регламентованих напрямків та видів діяльності держави у сфері економіки та фінансів, який відображає системний зв'язок між змістом фіскальної діяльності (публічно-владними повноваженнями у сфері акумулювання публічних доходів) та цілями і завданнями, що стоять перед державою на конкретно-історичному етапі розвитку суспільства. Зазначимо й те, що у практичному вимірі, держава як пріоритетний суб'єкт фіскальної політики, виробляє та, реалізує стратегію фінансового розвитку суспільства та визначає конкретні завдання на наступний період, засоби й шляхи їх досягнення. Політика, таким чином, стає функціонально-телеологічною та інституційною основою всього суспільно-економічного розвитку. Зміст фіскальної політики складається з вироблення основних напрямів використання державних фінансів, виходячи з необхідності вирішення соціально-культурних, господарсько-економічних, військово-політичних, науково-технічних та інших завдань, що стоять перед суспільством та державою на різних етапах їх розвитку.

У силу цього, фіскальна політика не завжди відображає об'єктивний характер державних фінансів, привносячи елемент суб'єктивізму. В цьому і полягає протиріччя концентрованого виразу фінансів через фіскальну політику, яка залежить не лише від стану державних фінансів, але й економіки в цілому, а також розвитку політичної, економічної, соціальної, культурної та інших систем суспільства. Тому, акумулюючи змістовну суть фінансів, фіскальна політика може бути представлена як концентрований вираз стану та потреб як економіки, так і держави в цілому у всіх проявах та напрямках її завдань та функцій. Основним засобом здійснення такої політики насамперед є податки. Система податків має виконувати в першу чергу головне своє завдання – бути ефективним інструментом впливу на зміну структури виробництва, стимулювати ділову активність і підприємницьку діяльність, а також забезпечувати надходження до бюджетів усіх рівнів доходів, достатніх для фінансування державних видатків. Тому, одним із головних засобів економічного державного регулювання, складовою фіскальної політики є ефективна податкова політика.

Як вказує світовий досвід та вітчизняна практика, велику частину державної скарбниці складають саме податки. Податки є ключовим інструментом державної політики. Вони торкаються самих важливих сторін життя людини, держави та суспільства. Податки – неодмінний атрибут держави та її постійний супутник. Вони завжди носять конкретно-історичний характер та знаходяться в постійному русі. Залежно від соціального ладу, типу державної влади та багатьох інших обставин змінюються їх функції, завдання, характер, зміст та принципи оподаткування та, отже, державної економічної політики. По податках можна судити про державу, її природу, соціальне призначення та функціонально-телеологічну роль у вирішенні суспільних завдань.

**Висновки.** Резюмуючи, зазначимо, що, по-перше, фіскальна функція держави – це один із основних організаційно забезпечених та нормативно регламентованих напрямків і видів діяльності держави, що відображає системний зв'язок змісту фіскальної діяльності (публічно-владних повноважень у сфері акумулювання публічних доходів) та цілей і завдань перед державою на конкретно-історичному етапі розвитку суспільства. По-друге, фіскальна функція держави полягає в акумулюванні державних доходів шляхом встановлення і стягнення обов'язкових платежів (податків, зборів, мит, штрафів). По-третє, у системно-структурному плані фіскальна функція є складовою фінансової функції держави (поряд із монетарною, грошово-кредитною та ін.) і, відповідно, економічної функції держави. По-четверте, дослідження концептуальних проблем

функціонування сучасної держави дозволяє розглядати механізм реалізації фіскальної функції сучасної держави як комплексне системне утворення, що характеризується єдністю організаційно забезпечених і нормативно визначених бюджетно-фінансових, інших способів і засобів матеріалізації державної влади та фіскальної політики держави, що обумовлює характер державного регулювання економіки, особливості економічної системи суспільства, соціально-орієнтований характер ринкової економіки, демократичний характер фіскальної політики держави, її визначеність і предметність.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Батанов О.В. Тенденції розвитку конституційного права та проблеми трансформації Конституції України у вимірі конституційної економіки. *Альманах права*. Трансформація законодавства України в сучасних умовах. Вип. 14. 2023. С. 139–144. DOI: 10.33663/2524-017X-2023-14-139-144.
2. Батанов О.В. Економічний конституціоналізм в Україні у контексті європейського досвіду: пошук оптимальної моделі. *Конституційно-правове будівництво на зламі епох: пошуки оптимальних моделей*: матеріали міжн. науково-практ. конф., м. Ужгород, 30 червня 2023 р. Ужг., 2023. С. 12–33.
3. Батанов О.В. Економічний конституціоналізм як концепт. *Візія майбутнього: конституційний вимір повоєнного відновлення України та європейської інтеграції*. II Маріупольський конституційний форум: збірник матеріалів і тез (м. Київ, 6 жовтня 2023 р.). Київ: ВАІТЕ, 2023. С. 39–46.
4. Батанов О.В., Лоцихін О.М., Лащихіна І.М. Зовнішні функції сучасної держави в умовах глобалізації: концептуально-конституційні аспекти. *Fundamental and applied researches in practice of leading scientific schools*. Vol. 32, № 2, р. 11–18.
5. Дзевелюк М.В. Традиції та новації в розвитку функцій сучасної держави: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Од., 2017. 20 с.
6. Дуліба Є.В. Фіскальна політика держави: адміністративно-правовий аспект: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07. Дн., 2019. 32 с.
7. Іванова Р.Ю. Конституційна економіка як механізм організації правової демократичної держави: монографія. Київ: Ін Юре, 2017. 184 с.
8. Льницький О. Фіскальний конституціоналізм як нормативний механізм євроінтеграції у сфері фінансової політики. *Український часопис конституційного права*. 2022. № 3. С. 81–90.
9. Мельничук С.М. Правові форми реалізації функцій сучасної держави Україна: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.01. К., 2019. 40 с.
10. Носіков Д.М. Фіскальна функція сучасної держави: теоретико-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Хар., 2016. 20 с.
11. Савчин М.В. Конституційний лад України та економічний конституціоналізм. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 4. С. 96–100.
12. Худик А.М. Конституціоналізація публічних фінансів: зарубіжний досвід та українська модель: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. К., 2020. 266 с.
13. Камінська Н., Муза О., Демиденко В. Глобальна енергетична політика: проблеми концептуалізації та інституціоналізації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023, № 4. С. 771–775. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-4/187>.
14. Камінська Н.В. Парадигма глобальної екологічної політики у міжнародно-правовому дискурсі. *Міжнародний захист права людини на здоров'я та безпечне довкілля*: моногр. / за заг. ред. М.О. Медведєвої. К.: Вид. дім «Вінніченко», 2023. С. 10–27.