

DOI: <https://doi.org/10.35546/kntu2308-8834/2020.1.5>

УДК 351/27

Макарук Олена Василівна

аспірантка кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Херсонського національного технічного університету

Федько Наталя В'ячеславівна

слухач магістратури публічного управління та адміністрування Херсонського
національного технічного університету

ЗАВДАННЯ, СПОСОБИ РЕАЛІЗАЦІЇ ТА МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Ефективність оподаткування в державі безпосередньо залежить від особливостей формування та реалізації податкової політики, яка розглядається як складова фінансової політики й має забезпечувати сталий соціальний та економічний розвиток країни.

У сучасних умовах державна податкова політика має активно втручатися в функціонування ринку, регулювати рівень зростання виробництва, сприяти пріоритетному розвитку окремих галузей, впливати на інвестиційну політику і структурну перебудову економіки, соціально-економічний розвиток суспільства. Тому державну податкову політику слід розглядати як складову загальнодержавної соціально-економічної політики.

Податкова політика тісно взаємопов'язана з іншими сегментами економічної політики держави – бюджетною, митною, валютною та ін. При цьому в межах економічної політики вона має сприяти створенню умов для забезпечення економічного зростання на основі підвищення конкурентоспроможності суб'єктів господарювання.

Під державною податковою політикою пропонується розуміти систему заходів, спрямованих на формування податкової системи, яка здатна забезпечити органи влади стабільними податковими доходами, активно втручатися в функціонування ринку, регулювати рівень зростання виробництва, сприяти гармонізації економічних інтересів держави і платників податків, забезпечуючи тим самим соціально-економічний розвиток суспільства. Зміст державної податкової політики визначається насамперед тактичними і стратегічними діями органів державної влади з розроблення концепції розвитку податкової системи.

У статті розглянуто податкову політику України, завдання і способи її реалізації, проаналізовано моделі та типи податкової політики. Розглянуто принципи, цілі та методи податкової політики, на яких ґрунтується податкове законодавство в Україні.

У висновках зазначено, що податкова система є важливим інструментом впливу держави на показники соціально-економічного розвитку країни. Ефективність його використання залежить від того, наскільки чітко та адекватно застосовуються певні завдання, способи реалізації, моделі, методи та інструменти податкового регулювання економіки.

Ключові слова: податки, державна податкова політика, моделі державної податкової політики, типи державної податкової політики, принципи державної податкової політики, цілі державної податкової політики, методи податкової політики.

Постановка проблеми в загальному вигляді. Без чіткого визначення завдань і способів реалізації податкової політики, побудови оптимальної моделі розроблення концептуальних основ, конкретних форм і методів довго- і короткострокового впливу неможливо створити успішну країну та підвищити суспільний добробут, забезпечити надходження до бюджету коштів, достатніх для задоволення державних потреб. Останні мають узгоджуватися із соціальними й економічними проблемами держави, можливостями їх вирішення через бюджетно-податкове регулювання та орієнтуватися на історичні, національні, культурні особливості, ступінь участі держави в економіці, розвиненість ринкових відносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемі формування ефективної податкової політики держави присвятили свої дослідження такі вчені, як І. Ясько, Р. Тульчинський, З. Варналій, Ю. Іванова, О. Барін Н. Кучерявенко А. Крисоватий, В. Мельник та ін..

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Загальна стратегія податкової політики країни має включати завдання та способи її реалізації, побудови оптимальної моделі, розроблення концептуальних основ, конкретних форм та методів довго- і короткострокового впливу. Головним завданням податкової політики є встановлення балансу між двома чинниками, якими визначається потреба в податках: потребою фінансового забезпечення виконання державою загалом притаманних їй завдань і функцій, та вирішенням соціально-економічних завдань.

Формування цілей статті. Метою статті є визначення пріоритетних напрямків реалізації податкової політики України в сучасних умовах та визначення основних напрямків її реформування, формування податкової політики, побудова оптимальної моделі, розроблення концептуальних основ, конкретних форм та методів довго- і короткострокового впливу. Для того щоб податкова політика могла забезпечувати розвиток держави, вона має

бути ефективною. І це не випадково, адже «податкова політика держави може істотно впливати на ефективність господарювання, умови реалізації суспільного продукту, пропорції відтворення, розвиток продуктивних сил, темпи нагромадження капіталу, соціальну стабільність у суспільстві.

Виклад основного матеріалу дослідження. Податкова політика будучи складовою фінансової політики держави, займає неабияке місце в її системі, при цьому маючи свої власні завдання і способи реалізації:

– податкова політика має забезпечувати формування фінансових ресурсів, потрібних державі для виконання своїх функцій (оборона країни, охорона правопорядку і національна безпека, система управління країною, економіка, соціальне забезпечення). Ця мета має чітку спрямованість;

– здійснювати регулювальний вплив на процеси соціально-економічного розвитку країни. Ця мета орієнтована на те, щоб за допомогою окремих елементів податку (об'єкта оподаткування, податкової бази, податкової ставки, податковими пільг та ін.) впливати на поведінку суб'єктів господарювання (у галузях економіки, сфері малого бізнесу, інвестиційній сфері та ін.) і громадян, що є платниками податків [1].

На сьогодні вчені виділяють такі моделі та типи податкової політики:

1) модель максимальних податків – характеризується практикою встановлення максимального числа податків, високих прогресивних ставок, широких податкових баз, скорочення пільг, що призводять у сукупності до збільшення податкового тягаря на економіку й населення (фіскальний та фіскально-перерозподільний тип податкової політики). Видається, застосування цієї моделі у демократичних правових державах є вкрай проблемним, адже такі заходи неминуче призводять до незадоволення з боку платників податків, зростання рівня тіньової економіки, зростання витоку капіталів тощо;

2) модель політики мінімальних податків (політика економічного розвитку) – характеризується практикою встановлення мінімального

податкового навантаження на економіку. Зниження податкових доходів бюджету супроводжується скороченням державних інвестицій та значним зменшенням соціальних видатків (регулювальний та фіскально-конкуруючий типи). На перший погляд, для платників податків – це найбільш оптимальний варіант (особливо порівняно з попередньою моделлю). Водночас така модель є вкрай не вигідною для держави;

3) модель політики розумних податків – характеризується досить збалансованим рівнем податкового навантаження, що дозволяє не придушувати розвитку економіки, але при цьому підтримувати значущий обсяг соціальних витрат. Така модель є певним компромісом між вищеназваними моделями [4; 5].

Що стосується принципів, то податкова політика ґрунтується на певних засадах, серед яких виокремлюють такі:

- 1) наукової обґрунтованості;
- 2) визначеності;
- 3) оцінювання та обліку очікуваних ефектів;
- 4) урахування та узгодження різних інтересів;
- 5) єдності стратегії податкової політики (сукупність основоположних перспективних цілей податкової політики і принципів способів вирішення довгострокових завдань, пов'язаних із побудовою або реформуванням податкової системи країни в руслі виробленої концепції) і тактики (сукупність поточних цілей податкової політики та способів вирішення коротко- і середньострокових завдань, пов'язаних з управлінням податковою системою, удосконаленням окремих її елементів у руслі виробленої стратегії);
- 6) гнучкості (податкова політика має бути достатньо гнучкою й оперативно реагувати на зміну соціально-економічної ситуації в регіоні, країні та світі);
- 7) гласності (прозорості);

8) політичної відповідальності. Схоже, що частина принципів податкової політики співпадає із засадами оподаткування [4].

Основною метою податкової політики є забезпечення стійкого та постійного наповнення доходної частини бюджетів, що складає бюджетну систему держави, а також стійке забезпечення доходів суб'єкта господарювання, домогосподарства, фізичної особи та фізичної особи-підприємця й мінімізація їх податкових зобов'язань.

Отже, цілями податкової політики є фінансові, фіскальні, економічні, соціальні, екологічні, міжнародні. Саме вказані цілі податкової політики визначають її аспекти або напрямки: фінансовий, економічний, соціальний, організаційний (пов'язаний з організацією і діяльністю фіскальних органів) [6].

На думку О. Баріна, головною метою податкової політики України є формування фінансово та податково спроможних бюджетів, стимулювання економічного розвитку, а головним її завданням є ефективно застосування елементів системи оподаткування, виходячи зі стратегічних пріоритетів соціально-економічного розвитку України.

Податкова політика має забезпечувати вирішення двоєдиного завдання. З одного боку – це встановлення оптимальних податків, які не стримуватимуть розвитку підприємництва, а з іншого – забезпечення надходження до бюджету коштів, достатніх для задоволення державних та місцевих потреб [7].

Метод податкової політики – прийом (спосіб), що використовується для практичного вирішення поставленої мети та цілей податкової політики. У сучасній світовій практиці виокремлюють такі методи: регулювання співвідношення прямого й непрямого оподаткування; регулювання співвідношення федеральних, регіональних і місцевих податків, регулювання податкових повноважень різних рівнів управління; регулювання галузевого податкового навантаження, перенесення

навантаження з одних категорій платників податків на інші; регулювання співвідношення пропорційних і прогресивних ставок податків і ступеня їх прогресії; регулювання масштабу та спрямованості надання податкових пільг і преференцій, вирахувань, знижок і вилучень із податкової бази; регулювання складу податків, об'єктів оподаткування, податкових ставок, способів обчислення податкової бази, порядку і термінів сплати податків; регулювання видів податкових правопорушень та розміру відповідальності за їх вчинення [4]; пониження або підвищення податкового навантаження на платників; заміна одних способів і форм оподаткування іншими, введення нових або скасування існуючих податків; зменшення або збільшення сфери впливу тих чи інших податків, або системи оподаткування у цілому; запровадження або скасування податкових преференцій; маніпулювання прогресивними та пропорційним прийомами оподаткування і введення диференційної системи податкових ставок [6]. Також є ще й такі методи: управління; інформування (пропаганди); виховання; консультування; пільги; контролювання; примус.

Будь-який метод здійснення податкової політики має базуватися на певних інструментах участі держави в регулюванні соціально-економічних процесів. Інструменти регулювання податкової політики – це саме ті важелі, за допомогою яких спрацьовують методи оподаткування й досягаються певні цілі податкової стратегії і тактики [6]. До таких інструментів належать: податки, їх кількісний і видовий склад, податкові режими; склад платників податків; об'єкти оподаткування; податкові бази; податкові ставки; податкові пільги; порядок і терміни сплати податків та подання звітності; податкові стимули і податкові санкції [4].

Важливо зазначити, що податкова політика реалізується в межах діяльності компетентних суб'єктів. Так, суб'єктами податкової політики в Україні є: Президент України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; органи державної виконавчої влади; місцеві, сільські, селищні

ради, об'єднані територіальні громади; юридичні та фізичні особи, фізичні особи-підприємці, які є платниками податків. Податкова політика реалізується за допомогою здійснення указаними суб'єктами певних послідовних дій: вибір моделі та розроблення форми податкової політики; вибір мети та пріоритетів політики; розроблення концепції політики; розроблення стратегії та тактики політики; вибір методів та інструментів здійснення й реалізації податкової політики [7].

Складність податкової політики полягає в поєднанні стабільності протягом конкретного податкового періоду та еластичності на більш тривалому відрізку часу для того, щоб забезпечувалася можливість своєчасного врахування зміни методів оподаткування при конкретних змінах у процесі соціального і економічного розвитку. Оптимальне сполучення критеріїв стабільності та еластичності сприяє встановленню нормальних податкових відносин платників податків і держави, що позитивно впливає на економічний розвиток і соціальний стан суспільства [8].

Порушення цих критеріїв негативно впливає на здійснення податкової політики у державі, на її ефективність, оскільки, наприклад, при формуванні української податкової політики протягом 90-х років порушення цих критеріїв призвело до розбалансування бюджету, відходу у тінь значної частини суб'єктів підприємницької діяльності, гальмування інноваційно-інвестиційних процесів, поглиблення регіональної і соціальної диференціації, що й до сьогодні спостерігається в Україні, незважаючи на податкові, економічні, соціальні, політичні та адміністративні реформи, які у країні останнім часом проводяться досить активно [6].

Держава, формуючи свою податкову політику за допомогою збільшення або зменшення обсягів податкових надходжень, зміни форми оподаткування та податкових ставок, тарифів, податкових преференцій та пільг може сприяти зростанню чи спаду господарської активності,

створенню сприятливої кон'юнктури на ринку, умов для розвитку пріоритетних галузей економіки, реалізації збалансованої соціальної політики. Тобто податкова політика може бути прихованим методом впливу на платників податків і зборів, інвесторів, кредиторів [6].

На думку І. Ясько, податкова політика включає в себе три напрямки:

– вироблення науково обґрунтованих концепцій розвитку податків.

Вони формуються з урахуванням вимог об'єктивних економічних законів, глибокого аналізу стану розвитку країни, виходячи з потреб населення;

– визначення основних напрямків використання податків на перспективу й поточний період з урахуванням шляхів досягнення поставлених фінансовою політикою цілей, міжнародних чинників і можливостей зростання фінансових ресурсів;

– здійснення практичних дій, спрямованих на досягнення поставлених цілей [1].

З. Варналій вважає, що головною метою податкової політики України на сучасному етапі є формування достатнього державного бюджету та стимулювання економічного зростання (ділової активності суб'єктів підприємництва). Головним завданням є ефективне застосування елементів системи оподаткування, виходячи зі стратегічних пріоритетів соціально-економічного розвитку України, а саме:

- забезпечення сталого економічного зростання, утримання стабільної макроекономічної ситуації (на засадах випереджального розвитку); утвердження інвестиційно-інноваційної моделі розвитку;

- соціальна переорієнтація економічної політики та соціальна відповідальність вітчизняного бізнесу;

- реалізація євроінтеграційного курсу України [3].

На сьогодні очевидним є те, що податкова політика України має чимало проблем, серед яких виокремлюють такі:

– спад виробництва і підприємницької активності;

- скорочення кількості платників податків, інвестицій [9];
- нестабільність податкової політики – ухвалено не одну редакцію закону про оподаткування, багаторазово вносилися зміни та доповнення до Податкового Кодексу України з моменту його ухвалення;
- зміни порядку нарахування та сплати багатьох податків;
- занадто громіздка, невиправдана в адмініструванні та незручна для платників система й періодичність звітності (зокрема автоматизованої) [10];
- порівняно низька можливість акумулювання законодавчо встановленого обсягу податкових доходів;
- переміщення податкового навантаження на все вужчий сектор та коло платників податків;
- перетворення податкової системи на чинник пригнічення економічного зростання та інвестиційної активності, стимулювання ухилення від сплати податків та відтік капіталів за кордон [6];
- її короткострокове орієнтування;
- складність податкової системи;
- значний податковий тягар;
- фіскальна спрямованість податкової системи й недостатня орієнтація регульовальної функції на стале економічне зростання;
- значна нерівномірність розподілу податкового тягара через існування різноманітних схем ухилення від сплати податків;
- корумпованість податкових відносин;
- відсутність достатніх правових гарантій для учасників податкових відносин;
- низька правова і фінансова культура, низька платоспроможність громадян.

Р. Тульчинський вважає, що недосконалість податкової політики призводить до таких проблем системного характеру в податковій системі:

1) податкова заборгованість платників перед бюджетом і державними цільовими фондами, що зумовлено відсутністю ефективних механізмів, які забезпечують відповідальність суб'єктів господарювання за виконання своїх фінансових зобов'язань; недосконалістю системи списання та реструктуризації податкової заборгованості підприємств перед бюджетом; проведенням взаємозаліків, які роблять невігідною своєчасну, і в повному обсязі сплату податків; проблемами окремих галузей (паливно-енергетичний комплекс), які є найбільшими боржниками бюджету, зокрема в частині регулювання державою цін на енергоносії;

2) бюджетна заборгованість із відшкодування податку на додану вартість. Основними причинами, що ускладнюють виконання державою зобов'язань перед платниками податку на додану вартість є: пред'явлення необґрунтованих вимог на відшкодування податку на додану вартість і заниження сум податкових зобов'язань; виконання прогнозних показників надходжень з податку на додану вартість до державного бюджету за рахунок неповернення платникам переплачених сум податку; недоліки законодавчих норм, якими регулюється процедура відшкодування;

3) ухилення від оподаткування. Ця проблема є однією з найгостріших в Україні та таких, що вирізняє її з-поміж більшості європейських країн. На масштаби ухилення від сплати податків впливає високий рівень податкових ставок, нерівномірний розподіл податкового навантаження; порушення принципу рівності платників перед законом; складність і недосконалість законодавства, яким регулюється підприємницька діяльність, зокрема податкового; недотримання норм законів, неефективність державної бюджетної політики;

4) нерівномірне податкове навантаження, унаслідок чого найбільше податкове навантаження покладено на законослухняних платників, позбавлених податкових пільг [2].

Для розв'язання наявних проблем податкової політики України, на думку З. Варналій, потрібно послідовно реалізувавши стратегічні цілі реформування шляхом:

- підвищення конкурентоспроможності вітчизняного бізнесу;
- легалізації тіньового сектору;
- активізації інвестиційних процесів в економіці;
- розроблення простих і зрозумілих податкових норм для суб'єктів господарювання;
- скорочення витрат платників на нарахування і сплату податків та держави на їх адміністрування;
- адаптації податкового законодавства України до законодавства ЄС;
- створення умов для добровільного виконання вимог податкового законодавства платниками податків;
- запровадження інформаційно-аналітичної системи державної податкової служби в національному масштабі;
- автоматизації процесів оподаткування із використанням сучасних технологій [3].

Висновки з даного дослідження. Податкова система є важливим інструментом впливу держави на показники соціально-економічного розвитку країни. Ефективність його використання залежить від того, наскільки чітко та адекватно застосовуються певні завдання, способи реалізації, моделі, методи та інструменти податкового регулювання економіки.

Перспективи подальших досліджень. Подальші дослідження порушеної нами в статті проблеми вбачаються в дослідженні функціонування податкової політики держави в контексті євроінтеграційних зв'язків.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Ясько І.В. Теоретико-правові засади податкового адміністрування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук Київ, 2018.
2. Тульчинський Р.В. Податкова система України, її недоліки та шляхи реформування. Економічний вісник НТУУ "КПІ", 2009. № 6. с. 42-47 URL: <http://ela.kpi.ua/bitstream/123456789/6433/3/42-47.pdf>.
3. Варналій З. С. Податкова політика України: проблеми та перспективи інституційного забезпечення. Вісник Кам'янець-Подільського національного університету імені Івана Огієнка. Економічні науки, 2010. Вип. 3. с. 913 URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vkpnuen_2010_3_3.
4. Податкова політика: теорія, методологія, інструментарій. Навчальний посібник / під редакцією д-ра екон. наук, проф. Іванова Ю.Б., д-ра екон. наук, проф. Майбурова І.А. Харків: ВД «ІНЖЕК», 2010. 492 с.
5. Крисоватий А.І. Луцик А.І. Податки і фіскальна політика: навч. посіб. Тернопіль: Підручники і посібники, 2003. 312 с.
6. Крисоватий А.І. Податкова політика України: концептуальні засади теорії і практики: дис. ... докт. екон. наук. Київ, 2006. 437 с.
7. Барін О.Р. „Правові основи податкової системи України: сучасний стан, основні елементи, принципи” дис. ... докт. юр.наук. Одеса, 2018, 197 с.
8. Єфименко Т.І. Податкове регулювання економічного розвитку: автореф. дис. ... докт екон. наук. Київ, 2003. 33 с.
9. Кучерявенко Н.П. Основы налогового права. Харьков: Эспада, 1996. 320 с.
10. Трофімова Л.В. Податкова політика і податкова система / Л.В. Трофімова. Форум права. 2010. № 1. с. 364–370. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2010_1_59.

ANNOTATION

Mararuk Olena. Postgraduate Student of the Department of Public Administration and Local Self-Government of Kherson National Technical University

Fedko Natalia. Student of Master's degree in Public Administration and Administration of Kherson National Technical University

TASKS, METHODS OF IMPLEMENTATION AND MODELS OF THE STATE TAX POLICY OF UKRAINE

The efficiency of taxation in the state depends directly on the peculiarities of the formation and implementation of tax policy, which is considered as a

component of financial policy and should ensure sustainable social and economic development of the country.

In modern conditions, the state tax policy should actively interfere in the functioning of the market, regulate the level of production growth, promote the priority development of individual industries, influence the investment policy and structural restructuring of the economy, socio-economic development of society. Therefore, the state tax policy should be considered as an integral part of the national socio-economic policy.

Tax policy is closely interrelated with other segments of the economic policy of the state - budgetary, customs, currency and other. In the framework of economic policy, it aims to help create the conditions for economic growth on the basis of improving the competitiveness of business entities.

State tax policy proposes to understand a system of measures aimed at forming a tax system, which is able to provide the authorities with stable tax revenues, actively interfere in the functioning of the market, regulate the level of production growth, promote the harmonization of economic interests of the state and taxpayers, thereby ensuring economic development of society. The content of the state tax policy is determined, first of all, by the tactical and strategic actions of the state authorities to develop the concept of development of the tax system.

The article examines tax policy of Ukraine, tasks and ways of its implementation, analyzes models and types of tax policy. The principles, goals and methods of tax policy on which tax legislation in Ukraine is based are considered.

The findings indicate that the tax system is an important tool for the influence of the state on indicators of socio-economic development of the country. The effectiveness of its use depends on how clearly and adequately apply certain tasks, methods of implementation, models, methods and tools of tax regulation of the economy.

From the perspective of further research, the problems raised by us in this article are seen in the study of the functioning of the state's tax policy in the context of Eurointegration relations.

Key words: taxes, public tax policy, models of public tax policy, types of public tax policy, principles of public tax policy, aim of public tax policy, methods of tax politics.

References:

1. Yasko I.V Theoretical and Legal Foundations of Tax Administration in Ukraine: Diss. ... Cand. lawyer. Sciences Kiev, 2018.
2. Tulchynskiy R.V Tax system of Ukraine, its disadvantages and ways of reforming. Economic Bulletin of NTUU "KPI", 2009. № 6. p. URL: <http://ela.kpi.ua/bitstream/123456789/6433/3/42-47.pdf>.
3. Varnalii Z.S Tax policy of Ukraine: problems and prospects of institutional support. Bulletin of Kamianets-Podilskyi Ivan Ohienka National University. Economic Sciences, 2010. Vol. 3. p. 913 URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vkpnuen_2010_3_3.
4. Tax policy: theory, methodology, tools. Tutorial / edited by Dr Econ. of sciences, prof. Ivanova Y.B, Doctor of Economics. of sciences, prof. Maiburova I.A Kharkiv: INZHEK, 2010. 492 p.
5. Krysovatyi A.I Lutsik A.I. Taxes and Fiscal Policy: A Study. tool. Ternopil: Textbooks and manuals, 2003. 312 p.
6. Krysovatyi A.I Tax Policy of Ukraine: Conceptual Foundations of Theory and Practice: Diss. ... doc. econom. of sciences. Kyiv, 2006. 437 p.
7. Barin O.R "Legal bases of the tax system of Ukraine: current state, basic elements, principles" diss. ... doc. Jurisprudence Odessa, 2018, 197 p.
8. Yefymenko T.I Tax regulation of economic development: abstract. diss. ... Doctor of Economics. of sciences. Kyiv, 2003. 33 p.
9. Kucheriavenko N.P Fundamentals of tax law. Kharkiv: Espada, 1996. 320 p.

10. Trofimova L.V Tax Policy and the Tax System / L.V. Trophimov.
Forum right. 2010. № 1. p. 364–370. URL:
http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2010_1_59.