

В. В. Федоров,  
здобувач Академії муніципального управління

## ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПОДАТКОВОЮ СИСТЕМОЮ

V. V. Fedorov,  
applicant Academy of Municipal Management

### THEORETICAL PRINCIPLES OF MECHANISMS OF STATE ADMINISTRATION BY TAX SYSTEM

*Визначено сутнісну основу поняття «податкова система». Досліджено чинники, які необхідні для побудови ефективної податкової системи. Розглянуто організаційні особливості вітчизняної податкової системи. Запропоновано напрями підвищення ефективності реалізації механізмів державного управління податковою системою.*

*The tax system is the result of becoming of tax relations, that is why and determined by many specific factors. It`s existence is predefined by the certain stage that was attained by society in the taxation sphere. The modern problem of the tax system consists in that in Ukraine absent sufficient research and practice experience in the tax relations` sphere.*

*The system of tax relations is able to become basis economic height in Ukraine, as it is sent to conditioning for investing of profits of corporations and private persons in development of production, stimulates a stock accumulation, provides the social necessities of population of country, competitiveness of products.*

*Certainly, that at determination of the tax system except totality of taxes it is also necessary to take into account the subsystem of tax organs, that directly regulate all relationships constrained with establishment, introduction and penalty of taxes and collections, and also by the subsystem of tax law, by means of that an effective state administration will come true by mutual relations between a taxpayer and state. In opinion of author, the tax system is totality of three subsystems: subsystem of taxes and collections, subsystem of tax organs and subsystem of tax law, that and called to provide plenitude and legality of receivables of taxes and collections in the state budget.*

*In accordance with legal acts that regulate organization of work of the tax system, it`s main task is control after inhibition by the payers of taxes of tax law, rightness, plenitude and timeliness of bringing by them to the corresponding budgets of government dues and other payments. Research of problem of effective state administration the tax system is one of basic tasks of imperious plenary powers of public organs, methods and facilities of penalty of taxes, organization and value of tax control and role of public authorities in this process that seems important for modern science of administrative and financial law.*

*For an effective construction and further functioning of the tax system it is necessary to set the effective closest connection between the state, legal and persons in relation to forming, distribution and use of their profits, in fact this one of main optimal operating of economy and finances conditions, because exactly through taxes the closest connection comes true. Realization of mechanisms of state administration the use of certain forms of tax influence assumes the tax system on an economy. Under the forms of state administration it is necessary to understand the methods of influence the tax system on economic behaviour of managing subjects (legal or physical entities) by means of taxes. State administration depends on the tax system foremost the aims of tax influence and their application domain. It is necessary to use of such directions, as: establishment of rational correlation of direct and indirect taxes; choice and establishment of optimal size of tax rates; clever application of the system of tax deductions (investment tax credit, tax vacations, tax amnesty, deferment of taxes); use of measures of influence of approval; change of subjects and objects of taxation; change of mechanism of extra charge and tax payment; complex approach at determining the amount and choice of that or other type of taxes.*

**Ключові слова.** Податковий потенціал, податкова система, державна політика, оподаткування, податкове регулювання, податок, державне управління.

**Keywords.** Tax potential, tax system, public policy, taxation, tax adjusting, tax, state administration.

#### I. Вступ

Реформування податкової системи України не вирішило розв'язання двох груп проблем: вдосконалення інституціональних умов оподаткування і власне податкової системи: її складу, структури та окремих елементів. Побудова в Україні правової держави неможлива без створення системи достатніх інституціональних обмежень фіскальної політики. Метою її створення є стримування зростання державних витратів за межі суспільно необхідних функцій держави і, відповідно, податкового тягаря - за оптимальні межі.

Відправною точкою реформування податкової системи України є визнання того факту, що в основному вона вже склалася і попри всі свої недоліки не повинна розглядатися як така, що має підлягати докорінному реформуванню. Це означає перш за все необхідність відображення на законодавчому рівні вимоги забезпечення незмінності складу її ядра. Це дало б можливість переключити увагу на пошуки шляхів удосконалення чинної податкової системи.

#### II. Постановка завдання

Перехід до ефективної податкової системи, що стимулює нову якість економічного зростання країни та її регіонів, вимагає змін певних методологічних та практичних підходів до формування і реалізації комплексу заходів з підвищення її ефективності. Оподаткування доцільно розглядати не тільки як фіскальний інструмент, а, перш за все, як особливий комплексний механізм соціально-економічного розвитку на новому якісному рівні, а податок – як плату за послуги, що надаються державою фізичним та юридичним особам. В цьому випадку виникає відповідальність держави перед платниками податків за набір та якість послуг, що надаються, за ефективне використання бюджетних коштів.

Розгляд механізмів державного управління податковою системою дає змогу об'єктивно оцінити логіку її еволюції, а також з'ясувати, які форми є необхідними, зумовленими економічними чинниками, а які є випадковими, що роблять цю систему неефективною.

В роботі ставиться завдання розглянути теоретичні засади механізмів державного управління податковою системою. Визначити напрями підвищення ефективності реалізації механізмів державного управління податковою системою.

#### III. Результати

За своєю природою податкова система є результатом процесу становлення податкових відносин, тому й визначається багатьма специфічними факторами. Її існування зумовлене певним етапом, якого досягло суспільство у сфері оподаткування. Сучасна проблема податкової системи полягає в тому, що в Україні відсутній достатній науково-практичний досвід у сфері податкових відносин. Податкові відносини на усіх етапах існування держави мали примусовий і безальтернативний характер. Це означає, що податки характеризують примусове вилучення державою частини знову створеної вартості у власників капіталу на безвідплатній основі з метою створення матеріальної бази для здійснення активної соціально-економічної політики держави і задоволення колективних потреб суспільства.

Система податкових відносин здатна стати основою економічного зростання в Україні, оскільки вона спрямована на створення умов для інвестування доходів корпорацій і приватних осіб в розвиток виробництва, стимулює накопичення капіталу, забезпечує соціальні потреби населення країни, конкурентоспроможність продукції.

Таким чином, зважаючи на базові принципи оподаткування, податкові відносини можна розглядати через взаємовідносини державних структур і господарюючих суб'єктів у сфері реалізації їх податкових прав і обов'язків.

Податкові відносини - це частина фінансових відносин суспільства, що виникають при перерозподілі створеної вартості і формуванні прибуткової частини бюджету держави і визначальних взаємовідносин державних структур і господарюючих суб'єктів у сфері встановлення, введення, стягнення і відміни податків, реалізації їх податкових прав і обов'язків.

Оскільки податкові відносини не можуть, як правило, існувати поза податковою системою, то для розуміння внутрішньої структури податкових відносин також необхідно визначитися з категорією «податкова система». Незважаючи на широке застосування цього терміну в економічній літературі досі немає єдиного значення цього поняття.

Так, на думку Барвінської Є.С. <[http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullweb&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A=&S21COLORTERM=1&S21STR=%D0%91%D0%B0%D1%80%D0%B2%D1%96%D0%BD%D1%81%D1%8C%Г](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullweb&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A=&S21COLORTERM=1&S21STR=%D0%91%D0%B0%D1%80%D0%B2%D1%96%D0%BD%D1%81%D1%8C%Г)>, під податковою системою необхідно розуміти систему (сукупність) видів податків, що встановлюються законодавчим шляхом, побудовану на єдиних принципах і що мають єдині цілі і завдання [1, с. 331].

Окремі економісти під категорією «податкова система» розуміють систему податків, зокрема Виклюк М.І. та Мостіпан Ю.Є. зазначають: «Уся сукупність податків, взаємопов'язаних та класифікованих на основі певних ознак, виокремлює податкову систему» [2, с. 15].

Часто синонімічними вважаються поняття «податкова система» та «система оподаткування». Фахівці Гришук А.М. та Дубинецька П.П. зазначають, що за цими поняттями прихований різний зміст, адже податкова система - це сукупність усіх видів податків, зборів, механізмів і способів їх сплати, а також податкової інфраструктури (податкових органів), які забезпечують своєчасність та повноту надходжень цих обов'язкових платежів до бюджету різних рівнів, а система оподаткування, водночас, лише сукупність податків і зборів, а також способів, методів їх розрахунку та сплати [3, с. 351].

Податкова система в кожній країні є однією з основ економічної системи. Податкова система містить у собі низку процесуальних відносин щодо встановлення, зміни та скасування податків, інших податкових платежів, забезпечення їхньої сплати, організації контролю й застосування відповідальності за порушення податкового законодавства.

Таким чином, поняття податкової системи в широкому розумінні не є тотожним поняттю системи податків. Перше з них є ширшим і включає в себе, окрім системи податків, ще низку як політико-правових, так й економічних елементів.

Але ми не зовсім згодні з таким визначенням, оскільки при визначенні податкової системи окрім сукупності податків також необхідно враховувати підсистему податкових органів, які безпосередньо регулюють усі відносини пов'язані зі встановленням, введенням і стягненням податків і зборів, а також підсистемою податкового законодавства, за допомогою якої здійснюватиметься ефективне управління взаємовідносинами між платником податків і державою. Тобто, на нашу думку, податкова система є сукупністю трьох підсистем: підсистема податків і зборів, підсистема податкових органів і підсистема податкового законодавства, які і покликані забезпечити повноту і законність надходжень податків і зборів до бюджету держави.

Відповідно до законних і підзаконних актів, що регламентують організацію роботи податкової системи, її головним завданням є контроль за дотриманням платниками податків податкового законодавства, правильністю, повнотою і своєчасністю внесення ними до відповідних бюджетів державних податків та інших платежів.

Дослідження проблеми ефективного державного управління податковою системою є одним з основних завдань владних повноважень публічних органів, методів і засобів стягнення податків, організації і значення податкового контролю та ролі органів державної влади у цьому процесі, що видається важливим для сучасної науки адміністративного і фінансового права.

Для формування ефективних механізмів державного управління податковою системою необхідно визначити чинники, які необхідні для її побудови. Основними чинниками побудови податкової системи виступають саме принципи оподаткування. Відповідно до цих принципів податкова система потребує вмілого комбінування податків з різним ступенем еластичності разом із різною властивістю щодо можливостей їх перекладання, а також реалізації принципів економічної ефективності та справедливості. Саме таким чином забезпечується така властивість податкової системи, як її побудова на засадах взаємодоповнення. Реалізація податковою системою певної сукупності загальних та особливих принципів оподаткування надає їй неповторності [4, с. 25].

Податкова система є різновидом відкритої динамічної системи, оскільки являє собою сукупність встановлених у країні податків. Її відкритість означає необхідність аналізу зовнішніх чинників, під впливом яких відбувається становлення податкової системи. Вимога системності полягає в тому, що податки мають бути взаємопов'язані, мають органічно доповнювати один одного і не суперечити системі в цілому та її елементам. Системний підхід означає те, що повинні реалізовуватися обидві функції податків. З позиції фіскальної функції податкова система має забезпечити гарантоване і стабільне надходження доходів до бюджету; з позиції регулюючої - надати державі можливість впливати на всі сторони соціально-економічного розвитку суспільства.

Податкова система повинна включати досить широке коло податків різної цілеспрямованості, оскільки практично неможливо, щоб одночасно в одному податку цілком реалізувалися обидві функції. Визначальною базою побудови податкової системи є обсяг видатків бюджету та цільових фондів. податки в державі не можна вважати самоціллю, адже з погляду організації фінансової діяльності податкової системи податки вторинні відносно видатків. Важливою складовою побудови і функціонування податкової системи є встановлення її віхідних принципів. Ці принципи розглядаються за трьома напрямками: принципи формування податкової системи, принципи оподаткування та принципи податкової політики.

Податкова система України виявилася неадекватною щодо умов перехідної економіки, створила значні податкові навантаження на суб'єкти господарювання, призвела до невинуватого вилучення обігових коштів підприємств, виникнення додаткової потреби в кредитних ресурсах. Значними є деформації та нестабільність у ставках, визначенні бази й періодів оподаткування. Негативно вплинули на результати господарської діяльності підприємницьких структур значні нарахування на фонд оплати праці. Надмірна кількість податкових пільг зумовила необґрунтований перерозподіл валового внутрішнього продукту, створила неоднакові економічні умови для господарювання.

Усе це призвело до виникнення значного неофіційного сектору економіки, ухилень від оподаткування, створення податкової заборгованості. Вітчизняна податкова система має свої організаційні особливості. За її допомогою вирішуються питання формування не лише доходів бюджету, а й впливу держави на економіку, на всі сторони суспільного життя, тобто на основні макроекономічні процеси та пропорції. Разом із тим через оподаткування відбувається тісний зв'язок між державою та юридичними і фізичними особами щодо формування, розподілу й використання доходів.

З проголошенням незалежності, Україна прагнула створити власну податкову систему, становлення якої відбувалося в непростий час розбудови державності, за умов економічної нестабільності та гіперінфляції. Податкове законодавство формувалося на основі нормативної бази, успадкованої від адміністративно-командної системи, а засади національної податкової політики розроблялись під тиском не тільки об'єктивних економічних, а й політичних чинників без належного наукового обґрунтування та аналізу мікро- і макроекономічних наслідків запровадження різних податків та величини їх ставок.

Переломним моментом у формуванні власної ефективної системи оподаткування є прийняття Податкового кодексу України, який є початком нового етапу реформування вітчизняної податкової системи. Кодекс прийнято, підписано президентом і офіційно оприлюднено. Документ набрав чинності з 1 січня 2011 року. Сукупність загальнодержавних та місцевих податків та зборів, що справляються в установленому цим Кодексом порядку, становить податкову систему України [1, с. 332].

Становлення міцної і досконалої системи державного управління податковою системою в Україні може стати наслідком змін у соціально-економічній системі держави, насамперед у структурі власності, за рахунок значного підвищення доходів населення, реформування системи оплати праці тощо. Податкова система має бути доволі гнучкою, щоб стимулювати розвиток територій, підприємств, що відповідає цілям державної економічної політики.

Необхідність докорінних перетворень усієї системи місцевого оподаткування вимагає аналізу і узагальнення теоретичних, історичних питань місцевих податків і зборів, розроблення єдиного концептуального підходу до місцевого оподаткування і його належне законодавче закріплення, вдосконалення системи місцевих податків і зборів з метою її стабілізації, збільшення у кількісному і якісному відношенні цих надходжень і їх питомої ваги у складі доходів місцевих бюджетів, вдосконалення системи адміністрування місцевих податків і зборів.

Органи місцевого самоврядування повинні бути дієздатними у своєму праві на місцеве самоврядування, тобто могли самостійно вирішувати питання місцевого рівня у межах Конституції і законів України. Фінансові ресурси місцевих бюджетів повинні забезпечити органам місцевого самоврядування самостійно, без державної підтримки, здійснювати видатки на утримання комунальних бюджетних установ, житлово-комунального господарства, місцеві соціальні програми. За допомогою притаманних йому методів, державне податкове регулювання дає можливість за рахунок підвищення або зниження загального рівня оподаткування інтенсифікувати економічну активність, впливати на розвиток виробництва та задовольняти потреби населення територіальних громад.

Під час розробки Податкового кодексу був урахований досвід минулого, а тому значну частину податків та зборів, що склали раніше основу доходної частини місцевих бюджетів, було скасовано як неефективні. Отже, процес реалізації механізмів державного управління податковою системою є незавершеним, адже з метою підвищення ефективності її функціонування необхідно є адаптація системи оподаткування до європейських стандартів, зокрема, доцільно: запровадити диференційоване оподаткування ПДВ на окремі групи товарів, що рівнозначно наданню податкових пільг певним галузям; звільнити від оподаткування прибутку (повністю або частково) ту частину прибутку, яка буде спрямована на інноваційну діяльність; створити сприятливі умови для малого бізнесу, який в країнах ЄС становить основу соціально-економічного розвитку.

Для ефективної побудови та подальшого функціонування податкової системи необхідно встановити дієвий найтісніший зв'язок між державою, юридичними та фізичними особами щодо формування, розподілу й використання їх доходів, адже це одна з головних умов оптимального функціонування економіки і фінансів, бо саме через податки здійснюється найтісніший зв'язок. Для створення сприятливих умов господарювання, досягнення економічного розвитку країни за сучасних умов і постійної зміни факторів податкової політики потрібне чітке стратегічне бачення подальшого розвитку податкової системи держави. При цьому необхідно зауважити, що подальше реформування такої системи оподаткування повинно проводитися з урахуванням досвіду більш розвинених країн.

#### **IV. Висновки**

Отже, реалізація механізмів державного управління податковою системою припускає використання певних форм податкового впливу на економіку. Під формами державного управління податковою системою необхідно розуміти способи впливу на економічну поведінку господарюючих суб'єктів (юридичних або фізичних осіб) за допомогою податків. Державне управління податковою системою залежить передусім від цілей податкового впливу та сфери їх застосування.

Для підвищення ефективності реалізації механізмів державного управління податковою системою передбачається використання таких напрямів, як: встановлення раціонального співвідношення прямих і непрямих податків; вибір і встановлення оптимальної величини податкових ставок; розумне застосування системи податкових пільг (інвестиційний податковий кредит, податкові канікули, податкові амністія, відстрочення податкових платежів); використання заходів впливу санкції; зміна суб'єктів і об'єктів оподаткування; зміна механізму нарахування та сплати податків; комплексний підхід при визначенні кількості і виборі того або іншого виду податків.

#### **Література.**

