

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ

*Доведено необхідність реформування вітчизняної податкової політики. Досліджено основні підходи до визначення сутності податкової політики. Виявлено вплив податкової політики як інструменту регулювання економіки на соціально-економічний розвиток держави в умовах панування різних економічних доктрин.*

*Ключові слова: податки, податкова політика, оподаткування, доходи бюджету, податкове регулювання, податковий менеджмент.*

У більшості країн світу податки є "ефективним знаряддям державної політики" відносно життєдіяльності суспільства, а саме: перерозподілу ВВП у соціальному, віковому, територіальному, галузевих аспектах компенсації недоліків ринкових механізмів, розміщення ресурсів і забезпечення суспільними благами, заохочення бізнесу, ділової та інвестиційної активності, мотивації до праці, антициклічного регулювання економіки, підтримання рівня зайнятості, стабілізації ринкової кон'юнктури.

Актуальність проблеми реформування податкової політики зумовлена тим, що у ході здійснюваних в Україні за роки незалежності реформ відбулися глибокі соціально-економічні перетворення. Разом з тим непослідовність процесів реформування, відсутність цілісної концепції державної економічної політики, значні структурні диспропорції в економіці призвели до глибокої та затяжної соціально-економічної кризи. Одним з важливих факторів кризових явищ в Україні стала невиважена податкова політика держави, у результаті якої відбулося гальмування інноваційно-інвестиційних процесів, що призвело до зниження рівня реальних податкових надходжень.

Проблеми формування і реалізації податкової політики досліджували у своїх працях вітчизняні учені А.І. Крисоватий, І.О. Луніна, І.О. Лютий, А.М. Соколовська, Л.Л. Тарангул та сучасні зарубіжні науковці В. Ажаєва, К. Андерсон, Е. Еберхартінгер, К. Мессере, Л. Оксельгейм та інші. Необхідність негайного вирішення проблеми дослідження теоретичних засад формування і реалізації сучасної податкової політики зумовлює актуальність статті та визначає її мету - окреслити основні підходи до з'ясування сутності податкової політики та проаналізувати особливості розвитку теорії оподаткування в умовах панування різних економічних концепцій.

Податки в руках одних управлінців можуть бути знаряддям та інструментом стабілізації та

економічного процвітання в державі, а в руках інших - нестабільності й економічного саморуйнування.

Дбаючи про формування державних грошових фондів за рахунок податків і податкових платежів та встановлюючи нові види та форми оподаткування, державні структури повинні провадити таку податкову політику, яка має оптимально поєднувати інтереси держави і платників податків. Про оптимальність із погляду платників можна сказати словами французького економіста Леруа Больє: "Найкращий податок - це найменший податок". Звичайно, теоретики не можуть сприймати оптимальність так просто й безпосередньо. На їх погляд, вона полягає в максимізації індивідуально очікуваної корисності від різних комбінацій в оподаткуванні: співвідношення прямих і непрямих податків; диференціації оподаткування за окремими секторами економіки (промисловість, сільське господарство, житлово-комунальна сфера); дії окремих податків (податку на прибуток корпорацій, податку з доходів фізичних осіб та ін.).

Успішне проведення податкової політики можливе за умови наукового поєднання таких критеріїв:

- фіскальної достатності;
- економічної ефективності;
- соціальної справедливості;
- стабільності;
- гнучкості [1, с. 124-130].

Ключовим питанням податкової політики є формування податкової системи, орієнтованої на економічне зростання. Висновки економічної теорії та історичний досвід різних країн показують, що економічному зростанню сприяє така податкова система, яка забезпечує достатній рівень доходів держави, але, по можливості, здійснює незначний вплив на функціонування ринкового механізму.

Податкову політику можна розглядати як діяльність держави у сферах запровадження,

правового регламентування й організації справляння податків і податкових платежів до централізованих фондів грошових ресурсів держави.

Для досягнення поставлених перед податковою політикою завдань, а також з'ясування її місця в інтеграційних процесах потрібен глибокий науковий підхід до розуміння сутності податкової політики. Відзначимо, що даний термін складається з двох категорій: "політика" та "податки".

В економічних словниках політика визначається як державна наука, мистецтво управління державою. Це тлумачення вказує на те, що суб'єктом політики є держава, а особливістю її предмета є владний, наказовий характер. Ще В.І. Ленін вважав, що політика - це упорядкування державної влади; політикою є участь у державних справах, державний напрям, визначення форм, завдань, змісту діяльності держави. Такі визначення були покладені в основу розуміння політики радянською наукою. Р. Коуз запропонував поширити об'єкт дослідження в економічній політиці не лише на макро-, а й на мікрорівень. Він вважав, що метою економічної політики на будь-якому рівні є створення такої ситуації, за якої б люди, ухвалюючи рішення щодо своєї діяльності, вибирали такі варіанти, які забезпечують якомога кращі результати для системи в цілому. Таке тлумачення стало типовим для західної науки [2].

Отже, термін "політика" можна розглядати принаймні у двох напрямках: по-перше, це суспільна наука, по-друге, це особливий вид діяльності на макро- і мікрорівні. При цьому економічна політика є складовою частиною системи державного втручання у регулювання суспільного відтворення.

Прикметник "податкова" у понятті "податкова політика" вказує на сферу докладання зусиль держави у процесі управління. Праці західних економістів не мають чітких визначень категорії "податкова політика". Так, С. Фішер, Р. Дорнбуш, Р. Шмалензі використовують термін "фіскальна політика" і тлумачать її як рішення, що приймаються державними структурами щодо своїх доходів і витрат.

У підручнику "Економікс" Кемпбелла Р. Макконелла та Стенлі Л. Брю поняття фінансово-бюджетної та фіскальної політики об'єднані і визначаються як зміни, що вносяться урядом до порядку здійснення державних видатків і оподаткування, спрямовані на забезпечення повної зайнятості та неінфляційного національного продукту. Едвін Дж. Долан, Колін Д. Кемпбелл, Розмарі Дж. Кемпбелл зауважують, що існує два джерела урядового впливу на процес кругообігу доходів у державі, величину номінального

національного доходу, а також на ступінь впливу номінальних змін доходу на зміни реальних величин та рівня цін. Це - фіскальна та грошово-кредитна політика. При цьому під фіскальною політикою мається на увазі політика уряду у сфері оподаткування і державних витрат. Отже, у працях західних теоретиків термін "податкова політика" не здобув широкого вжитку, а вживається у понятті "фіскальна політика".

Різноманітність підходів щодо визначення сутності податкової політики простежується в працях російських вчених. М.В. Карп зазначає, що "податкова політика є складовою частиною загальної фінансової політики держави на середньострокову і довгострокову перспективи і охоплює такі поняття, як концепція державної діяльності у сфері оподаткування, податковий механізм, а також управління податковою системою держави" [2]. Б.Х. Алієв і А.Н. Абдулгалімов вважають, що "податкова політика - це діяльність держави, що виражена в комплексі заходів, які здійснюються уповноваженими на те органами державної влади і державного управління у сфері податків і зборів, відображаючи класифікацію податків, методи і принципи оподаткування, які діють на законній основі в податковій системі даної держави" [3]. "Будучи явищем багатокомпетентним і складним, - пише М.Н. Карасьов, - податкова політика розглядається як сукупність організаційних, економічних і правових заходів, що забезпечують на єдиних принципах обґрунтовану систематичну діяльність органів держави, спрямовану на оптимальне, повне та адекватне регулювання оподаткування" [4].

Аналогічні російським наукові підходи щодо з'ясування сутності податкової політики пропонуються також вітчизняною науковою думкою (табл. 1).

Отже, аналіз різних підходів до визначення категорії "податкова політика" дозволяє сформулювати такі висновки:

- податкова політика - це діяльність держави у сфері оподаткування;
- податкова політика - це сукупність правових, економічних і організаційних заходів у сфері регулювання податкових відносин;
- податкова політика повинна бути спрямована на забезпечення податкових надходжень і стимулювання економічного зростання;
- податкова політика є складовою частиною загальної фінансової політики держави на середньо- та довгострокову перспективи;
- податкова політика реалізується в рамках податкової системи держави;
- регламентованість податкової політики - законодавча.

**Визначення поняття "податкова політика" у працях вітчизняних науковців**

Автор	Запропоноване визначення
Юрій С.І., Бескид Й.М.	Податкова політика – діяльність держави у сфері встановлення, правового регламентування та організації збору податків і податкових платежів у централізовані фонди грошових ресурсів
Крисоватий А.І.	Податкова політика – це діяльність держави у сферах запровадження, правового регламентування та організації справляння податків та податкових платежів, які є знаряддям розподілу та перерозподілу частини валового внутрішнього продукту та формування централізованих фондів грошових ресурсів держави
Федосов В.М., Опарін В.М., П'ятаченко Г.О.	Податкова політика – це діяльність держави у сфері встановлення і стягнення податків, зокрема з формування державних доходів за рахунок постійних і тимчасових джерел, установлення видів податків, платників, об'єктів, ставок, пільг, механізму зарахування
Василик О.Д.	Податкова політика – це державна політика оподаткування юридичних і фізичних осіб. Її метою є формування державного бюджету за одночасного стимулювання ділової активності
Іванов Ю.Б., Тищенко О.М.	Податкова політика – це система відносин, які складаються між платниками податків і державою, а також стратегія їх дій у різних умовах ведення господарства і різних економічних системах
Соколовська А.М.	Сучасна податкова політика полягає у встановленні і зміні елементів податкової системи (різновидів податків, ставок, структури, суб'єктів, об'єктів оподаткування, пільг тощо) для забезпечення надходжень до бюджету, достатніх для виконання державою покладених на неї функцій і стимулювання економічного зростання
Данілов О.Д., Фліссак Н.П.	Податкова політика – система заходів, які проводяться урядом країни щодо вирішення певних коротко- та довгострокових завдань, які стоять перед суспільством, за допомогою системи оподаткування
Ісаншина Г.Ю.	Податкова політика – це система дій, які проводяться державою в галузі податків та оподаткування. Податкова політика знаходить своє відображення у видах податків, розмірах податкових ставок, визначенні платників і об'єктів оподаткування, в податкових пільгах

На підставі цього пропонуємо таке визначення сутності податкової політики з урахуванням тенденцій глобалізації економічних систем і посилення інтеграційних процесів у світі. Податкова політика держави - це сукупність правових, економічних і організаційних заходів держави у сфері оподаткування щодо регулювання податкових відносин, які спрямовані на забезпечення надходжень податків до централізованих фондів грошових ресурсів держави й стимулювання економічного зростання за допомогою податкової системи. Вона визначається ступенем впливу держави на соціально-економічні процеси і змінюється під впливом інтеграційних процесів, що відбуваються у світогосподарських зв'язках. Урахування останнього фактора зумовлене тим, що важливою ланкою процесу економічної інтеграції, особливо

на сучасному етапі його розвитку, стало зближення (гармонізація) національних податкових систем. Так, досвід європейських країн у формуванні і реалізації податкової політики має велике значення для України, особливо з огляду на те, що вона прагне до набуття повного членства в європейських організаціях і міждержавних утвореннях.

Заходи держави у сфері оподаткування визначаються цілями і завданнями податкової політики, які обумовлені соціально-економічним устроєм суспільства, соціальними групами, що знаходяться при владі, стратегічними цілями, що визначають розвиток національної економіки, і міжнародними зобов'язаннями у сфері державних фінансів.

Завдання кожного уряду - це досягнення оптимального рівня оподаткування, який би

забезпечував баланс державного бюджету і соціальну стабільність. Відповідь на ці питання якоюсь мірою дає концепція економіки пропозиції, яка була використана урядами провідних держав світу і принесла успіхи, зокрема у США та Великобританії у 80-х рр. XX ст. під назвою "рейганоміка" і "тетчеризм" відповідно.

Податкова політика у 70-80-ті роки XX ст. у розвинутих країнах здійснювалась у рамках нового курсу економічної політики, що змінився в зв'язку з переходом влади від сил реформістських, що застосовували принципи кейнсіанства, до консервативних, монетаристів, пріоритетами яких були грошово-кредитне регулювання та зміцнення ринкових засад функціонування національних економік.

У період світової фінансової кризи, коли економічна політика багатьох держав зазнала якщо не краху, то суттєвого погіршення, напрацювання провідних економістів світу мають бути покладені в основу відновлення рівноваги, а потім і зростання. Теорія економіки пропозиції (ТЕП) - одна з найважливіших течій сучасного економічного консерватизму. Ідеї, які визначили зміст концепції, були висловлені у другій половині 70-х рр. XX ст. деякими американськими конгресменами і сенаторами під час обговорення стану та перспектив бюджетної політики США. Термін "теорія економіки пропозиції" або "сеплай-сайд економікс" (supply-side economics) був вперше використаний американським фахівцем з питань бюджетно-податкової політики Г. Стейном у 1976 р. [5, с.1045].

Оподаткування є важливим чинником економічного зростання, тому сучасні дослідники Е. Аткинсон, А. Діксіт, Дж. Мірліс, Дж. Стігліц та ін. здійснили спробу проаналізувати його оптимальний рівень. Внаслідок цього вони зробили висновок, що:

1) однорідність оподаткування не завжди нейтральна;

2) спеціальні умови, при яких однорідність оподаткування визначеного набору товарів або видів діяльності мінімізує чисті втрати від адміністрування визначеної суми податкових надходжень, виконуються, коли рівноважна кількість (або рівень діяльності) кожного елемента оподаткованого набору в однаковій пропорції реагує на однорідний (гіпотетичний) податок на всі товари або види діяльності, які не входять у цей набір;

3) якщо попередня умова не виконується, то замість однорідного оподаткування мінімізація чистих витрат потребує оподаткування за ставкою вище середньої тих товарів, кількість яких зменшується в результаті введення однорідного податку на об'єкти, які не входять у

набір, і оподаткування за ставкою нижче середньої на ті об'єкти, рівноважна кількість яких зростає найбільш різко [6, с.628-629].

Також у 70-ті роки XX ст. внаслідок розвитку виробничих відносин виявляються суперечності кейнсіанських методів державного втручання. У цей час уповільнилися темпи економічного зростання економіки західних країн, зросли бюджетний дефіцит, державний борг та інфляція. В умовах поглиблення кризи 1974-1975 та 1980-1982 рр. постало питання про перегляд домінуючої економічної концепції. На місце кейнсіанських методів регулювання приходять неокласична теорія і, зокрема один з її напрямів - неоконсерватизм. Кейнсіанський підхід до повного використання ресурсів і економічної рівноваги, заснований на "ефективному попиті", в досягненні якого важливе місце відведено державі, поступається місцем неокласичному, відповідно до якого ринкове господарство не повинно обмежуватися державним втручанням, оскільки вільна конкуренція сама створює оптимальні можливості для забезпечення економічної рівноваги. Кейнсіанське твердження про те, що рівень безробіття залежить від попиту і є примусовим, відкидається; безробіття проголошується добровільним. Відмітності в економічних доктринах кейнсіанства та неоконсерватизму зумовили різний підхід до методів регулювання економіки. Проте навіть за цих нових умов мова йшла лише про зміну методів, а не про повне скасування державного втручання. Зміна в методах регулювання пов'язана, насамперед, з істотною переорієнтацією пріоритетів бюджетної та податкової, кредитної та грошової політики [7].

Сучасна теорія оподаткування розвивається в межах економіки суспільного вибору. Видатний її представник Дж. Б'юкенен у праці "Державні фінанси в умовах демократії" розглядає податки як прямі витрати громадян за надані урядом послуги, тому метод їхнього утримання може істотно вплинути на ставлення громадян до розширення чи скорочення обсягу наданих послуг [8, с.117].

Висновки Дж. Б'юкенена не можна вважати надбанням будь-якої з податкових теорій, які досліджують поведінку платника у сфері його приватної діяльності. Дослідник пішов далі, він вивчив поведінку суб'єктів оподаткування у суспільно-соціальній сфері.

Особливої актуальності в цьому контексті набувають наукові дослідження лауреатів Нобелівської премії 1996 року - професорів У. Вікрі (США) та Дж. Мерлі (Велика Британія). Перший поділяє суспільство на людей активних і працюючих та схильних до неробства. Останні

втрачають свої потенційно можливі доходи і тим самим залишають державу без фіскальних надходжень. На цій підставі він приходиться до висновку, що найбільший податковий тягар лягає на талановитих і працьовитих людей. Тож задля сприяння прогресу доходи талановитих людей зовсім не повинні оподатковуватися.

Другий доводить: щоб уникнути дестимулювання економічної активності, податки мають бути пропорційними і рівень ставки податку не повинен перевищувати 20 відсотків. Обидва автори сходяться на думці, що високі податки у будь-якому разі призводять до неповного використання продуктивних можливостей платників. У кінцевому підсумку матимемо звуження потенційно можливої бази оподаткування та скорочення доходів бюджету [9, с.165].

Отже, підсумовуючи багатовіковий досвід дослідження місця й ролі податків у суспільстві представниками різних наукових шкіл, можна зробити узагальнення: податки розглядаються як обов'язкові платежі, що використовуються для фінансування суспільних благ і послуг; вони є дієвим засобом фінансової політики держави для впливу на розміщення ресурсів, перерозподіл багатства, суспільний вибір громадян у демократичному суспільстві.

### Список літератури

1. Романенко О. Р. Фінанси: Підручник. - К: Центр навчальної літератури, 2006.-312с.
2. Карп М. В. Налоговый менеджмент: учебник для вузов / М. В. Карп. - М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2001. - 477 с.
3. Алиев, Б. Х. Теоретические основы налогообложения : учеб. пособие / Б. Х. Алиев, А. М. Абдулгалимов ; под ред. А. З. Дадашева. - М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2004. - 159 с.
4. Карасев М. Н. Налоговая политика и правовое регулирование налогообложения в России / М.Н. Карасев. - М. : Вершина, 2004. - 224 с.
5. Історія економічних учень: Підручник / За ред. В.Д. Базилевича. - К.: Знання, 2004. - 1300 с.
6. Экономическая теория / Под ред Дж. Итуэлла, М. Милгейна, П. Ньюмери: Пер. с англ. - М.: ИНФРА-М., 2004. - 931 с.
7. Кейнс Дж. Общая теория занятости, процента и денег / Дж. Кейнс. - М.: Изд-во "Прогресс", 1978. - 548 с.
8. Демиденко Л.П. Розвиток теорій оподаткування вченими Заходу// Фінанси України. - 2004, № 5. - С. 117-124.
9. Андрущенко В.Л. Фінансова думка Заходу у ХХ столітті: (теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів). - Львів: Каменяр. - 2000. - 305 с.

### Аннотация

*Александр Рожко*

### КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ

*Доказана необходимость реформирования отечественной налоговой политики. Исследованы основные подходы к определению сущности налоговой политики. Обнаружено влияние налоговой политики как инструмента регулирования экономики на социально-экономическое развитие государства при условии господства разных экономических доктрин.*

**Ключевые слова:** *налоги, налоговая политика, налогообложение, доходы бюджета, налоговое регулирование, налоговый менеджмент.*

### Summary

*Oleksandr Rozhko*

### CONCEPTUAL BASES OF FORMING AND REALIZATION OF PUBLIC TAX POLICY

*The necessity of reformation of domestic tax policy is well-proven in the article. The basic ways of determination of essence of tax policy are investigated. The influence of tax policy as instrument of adjusting of economy on socio-economic development of the state in condition of domination of different economic doctrines is found out.*

**Key words:** *taxes, tax policy, taxation, profits of budget, tax adjusting, tax management.*