

УДК 351

Федоров В. В.,

здобувач Академії муніципального управління

СУЧАСНІ МЕТОДИ ТА ІНСТРУМЕНТИ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ

Анотація. Висвітлено основні негативні ознаки, що характеризують сучасну податкову систему, зокрема: досить значне податкове навантаження; відносно низький рівень сплати податків; нерівномірність розподілення податкового тягаря; нестабільність і нерегульованість податкового законодавства. Проаналізовано стан державної податкової політики України. Визначено напрями та інструменти її вдосконалення.

Ключові слова: методи та інструменти державної податкової політики, податковий тягар, нестабільність і нерегульованість податкового законодавства.

Федоров В. В.,

соискатель Академии муниципального управления

СОВРЕМЕННЫЕ МЕТОДЫ И ИНСТРУМЕНТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ

Аннотация. Освещены основные негативные признаки, характеризующие современную налоговую систему, в частности: достаточно значительное налоговое бремя; относительно низкий уровень уплаты налогов; неравномерность распределения налогового бремени; нестабильность и неурегулированность налогового законодательства. Проанализировано состояние государственной налоговой политики Украины. Определены направления и инструменты ее совершенствования.

Ключевые слова: методы и инструменты государственной налоговой политики, налоговое бремя, нестабильность и неурегулированность налогового законодательства.

Fedorov V. V.,

applicant Academy of Municipal Management

METHODS AND INSTRUMENTS OF STATE TAX POLICY

Abstract. The basic negative features that characterize a modern tax system, including: a very large tax burden; relatively low taxes; uneven distribution of the tax burden; instability and unresolved tax laws. The state government tax policy in Ukraine. The ways and tools to improve it.

The analysis of the current tax system as a major source of budget revenues, showed how the benefits introducing mechanisms for implementing tax policies and significant deficiencies in forecasting, planning and accounting of actual tax revenues.

Rapid and drastic changes in the structure of the tax system of Ukraine on the shift from indirect to direct taxes will be for domestic taxation, and for the entire economy destructive. With the growing importance of direct taxes must occur simultaneously and gradual growth, and income growth businesses and ordinary citizens. Upon consideration of these factors will improve the overall economic situation in the country.

As part of the budget process individual lines out the relationship between such entities as the state and taxpayers to contribute to the creation of a centralized national fund to obtain the funds needed to carry out its functions government. These relationships are implemented through the tax process is a set of measures and actions of public authorities

regarding the definition of subjects and objects of taxation, tax rates, methods of determination and payment of taxes, control of compliance.

The tax laws of the country was formed on the basis of inherited administrative-command system. Basis of national tax policies developed without appropriate scientific and analytical study the implications of various taxes and the size of their bets. Good tax policy of the country should be established by analysis, research and creative thinking as the existing legal framework in Ukraine and gained worldwide experience in taxation. The main direction of an effective tax policy - or at least to guarantee the absence of inhibition of the economy. Only in recent years with the election of the direction of Ukraine's integration into European economic and political structures of the taxation system undergoes changes in legislation in order to achieve harmonization of national tax system to the same EU legislation.

Keywords: Methods and instruments of state tax policy, tax burden, instability and unresolved tax laws.

Вступ. У сучасних умовах господарювання перед Українською державою постають нагальні завдання щодо забезпечення соціальних виплат, фінансування державних програм, підтримання необхідного рівня життя населення країни в цілому. Для їх виконання щорічно в межах бюджетного процесу формується плановий обсяг дохідної частини бюджету, основу якої складають податкові надходження.

Проблемам формування державної податкової політики у вітчизняній і зарубіжній науковій літературі приділено багато уваги. Серед провідних зарубіжних учених значний внесок у розроблення проблематики податкового регулювання зробили Дж. М. Кейнс, А. Маршал, В. Петті, А. Пігу, Д. Рікардо, А. Сміт та ін. Узагальненню світового досвіду формування державної бюджетно-податкової політики та його застосуванню в умовах України присвячено праці Я. В. Литвиненка, І. Д. Якушика та ін.

Постановка завдання. Висвітлити основні негативні ознаки, що характеризують сучасну податкову систему. Проаналізувати стан державної податкової політики України. Визначити напрями та інструменти її вдосконалення.

Результати. Державне регулювання системи оподаткування утворює собою складну проблему, що упродовж кількох десятків років привертає увагу науковців і практиків. Причиною такого зацікавлення слугує зв'язок між державною політикою й податками, зумовлений тим, що «першоджерелом держави є частка доходів, які створюються суб'єктами господарювання у процесі підприємницької діяльності, тобто економіка виступає як база надходжень до бюджету» [1, с. 40], і саме аналіз обґрунтування необхідності певних обсягів таких надходжень до бюджету є метою цього дослідження.

В Україні з початку побудови державної податкової системи було взято фіскальний орієнтир. За результатом – у податковій системі простежується поєднання принципів двох податкових систем,

найхарактерніших для світової практики: європейської з переважним принципом оподаткування обігу у формі непрямого оподаткування у вигляді податку на додану вартість, та американської, де переважає принцип оподаткування прибутку суб'єктів господарювання. Жорсткість української моделі податкової системи була визначена базовою метою – ліквідацією дефіциту бюджету.

Потрібно розглянути проблеми становлення податкового механізму регулювання економічних відносин у залежності від рівня розвитку суспільства та його вплив на стан економіки держави. Потрібно висвітлити основні негативні ознаки, що характеризують сучасну податкову систему, зокрема:

- досить значне податкове навантаження;
- відносно низький рівень сплати податків;
- нерівномірність розподілення податкового тягаря;
- нестабільність і неврегульованість податкового законодавства.

На усунення зазначених негативних факторів повинно бути спрямовано дію інструментів державного управління в сфері оподаткування.

В економічному аспекті на всіх стадіях діяльності держави, що пов'язана з податками, виникає три основних питання: перше – яку частку валового внутрішнього продукту необхідно вилучати через податки; друге – формування ефективної структури податкової системи; третє – перерозподіл податкових платежів з боку держави між верствами населення й галузями народного господарства.

З боку державного регулювання економічних процесів країни дослідження проводити доцільно в розрізі механізмів реалізації податкової політики.

Проведений аналіз чинної системи оподаткування, як основного джерела наповнення бюджету, показав як переваги упровадження механізмів реалізації податкової політики, так і значні недоліки у прогнозуванні, плануванні та обліку фактичних податкових надходжень.

Швидкі й кардинальні зміни структури податкової системи України щодо перенесення центру ваги з непрямих податків на прямі матимуть як для вітчизняного оподаткування, так і для всієї економіки країни руйнівний характер. З підвищенням важливості прямих податків одночасно повинно відбуватися і поступове економічне зростання, і зростання доходів підприємництва та пересічних громадян. За результатом впливу цих факторів відбудеться загальне поліпшення економічного становища в країні.

У межах бюджетного процесу окремою лінією виділяються взаємовідносини між такими суб'єктами, як держава і платники податків, які повинні сприяти створенню централізованого загальнодержавного

фонду з метою отримання коштів, необхідних для виконання державою своїх функцій. Ці відносини втілюються в життя через податковий процес, що являє собою сукупність заходів і дій державних органів стосовно визначення суб'єктів і об'єктів оподаткування, ставок податків, методик визначення та сплати податків, контролю по дотриманню податкового законодавства.

Інструментами контролюючого механізму є система органів ДПСУ, державні службовці зазначеної системи. В основу адміністративних методів покладено прийняття управлінських рішень, які можуть здійснювати прямий вплив на об'єкт державного управління через визначення для нього завдань та шляхів, засобів їх вирішення.

Важливим інструментом правового механізму є податкове законодавство. Основним податковим законом є ПКУ, другорядними – підзаконні акти з питань податкової політики, відповідні декрети, постанови Кабінету Міністрів України.

Податкове законодавство країни було сформовано на засадах успадкованої командно-адміністративної системи. Основи вітчизняної податкової політики розроблялися без відповідного наукового й аналітичного обґрунтування наслідків запровадження різних податків і розміру їх ставок. Ефективну податкову політику країни повинно бути створено шляхом аналізу, вивчення і творчого осмислення як наявної в Україні законодавчої бази, так і здобутого у світі досвіду з питань оподаткування. Основний напрям запровадження ефективної податкової політики – гарантування або хоча б відсутність гальмування розвитку економіки. Лише протягом останніх років із обранням напряму інтеграції України до європейських економічних та політичних структур система оподаткування зазнає змін у законодавчих актах із метою досягнення гармонізації національної податкової системи з аналогічним законодавством ЄС, а саме:

- поступове зменшення сумарних нарахунків податків суб'єктів господарювання та громадян до рівня забезпечення підвищення ділової активності та легалізації доходів;

- скасування численних пільг та надання пільг підприємствам пріоритетних галузей економіки;

- розроблення нормативних документів та надання правового захисту таких категорій оподаткування, як право на судовий захист, право на власність, правові умови настання відповідальності, право у процесуальній площі заставника під час реалізації майна та ін.;

- забезпечення захисту прав, інтересів та майна іноземних суб'єктів економічної діяльності;

- усунення можливості подвійного оподаткування прибутку компаній, які здійснюють свою діяльність у двох або більше країнах ЄС;

– стимулювання інвестиційної діяльності як за вигідними напрямками приватної діяльності юридичних і фізичних суб'єктів господарювання, так і за пріоритетними напрямками державних потреб.

Саме зазначеним принципам відповідають нормативні положення ПКУ, прийнятого у грудні 2010 р. Цей нормативний документ об'єднує низку інших законів України. Кодексом регулюються відносини, що виникають у податковій сфері, визначається повний перелік податків і зборів з порядком їх адміністрування, а також такі положення, як права та обов'язки платників податків, повноваження й обов'язки контрольних органів під час здійснення податкового контролю і відповідальність за порушення податкового законодавства.

Податкове законодавство з початку 2011 р. ґрунтується на таких принципах [2]:

- загальності оподаткування;
- рівності всіх платників перед законом;
- відповідальності в разі порушення податкового законодавства;
- фіскальної достатності;
- соціальної справедливості;
- економічності оподаткування;
- нейтральності оподаткування;
- стабільності;
- єдиного підходу до встановлення податків та зборів.

ПКУ передбачає поступове зменшення ставок бюджетоутворювальних податків (податку на прибуток та податку на додану вартість). Саме дотримання концепції поступовості матиме найкращі результати у сфері оподаткування. Проте кардинальні зміни в податковій політиці для підтримання вітчизняного виробника необхідні вже сьогодні.

ПКУ – новий довгоочікуваний документ, що регулює податкові відносини на різних рівнях господарювання. Багато критичних зауважень постійно надходить із боку платників податків, вітчизняних науковців. Як результат, у 2011 р. ВР України прийняла понад 250 змін до цього нормативного документа.

В умовах доволі негативного ставлення до ПКУ з боку суб'єктів господарювання необхідно, з позиції державного управління системою оподаткування, звернутися до проаналізованих науковцями О. О. Молдован, О. В. Шевченко, О. О. Єгоровою напрямів підвищення фіскальної ефективності податкової системи, закріплених зазначеним Кодексом [3, с. 34]:

1. Запровадження концепції фіскальних цін. Її було прописано і в Законі України «Про оподаткування прибутку підприємств», проте так і не було реалізовано на практиці через складність застосування контрольними

органами. У ПКУ пропонується п'ять методів визначення звичайної ціни та порядок її застосування з детальним описом розрахунку. Зазначений нормативний документ надає право податковій службі самостійно встановлювати витрати підприємств за окремими стттями, а відповідно – коригувати базу оподаткування в тому разі, коли господарські операції здійснюються не за ринковими цінами.

2. Зменшення можливості мінімізації податку на прибуток, у тому числі за допомогою виключення можливості віднесення до валових витрат роялті, що сплачується нерезидентам. Втрати від курсових різниць за борговими зобов'язаннями відноситимуться до валових витрат лише в разі їх фактичного погашення.

3. Перекриття законних можливостей мінімізації оподаткування платниками єдиного податку:

- звужено сферу застосування спрощеної системи оподаткування;
- запроваджено «випробувальний» термін для новостворених суб'єктів господарської діяльності (СГД), які мають намір перейти на спрощену систему оподаткування;
- виключено можливість надання послуг для здійснення торгівлі іншим фізичним або юридичним особам;
- обмежено право на реєстрацію платників ПДВ.

4. Перекриття схем мінімізації нарахування зобов'язань ПДВ та необґрунтованого розширення податкового кредиту. ПДВ є найбільшим бюджетоутворювальним податком, проте через значний обсяг мінімізації оподаткування його фіскальна продуктивність останніми роками знижується. ПКУ посилив вимоги до реєстрації суб'єкта господарювання платником ПДВ.

Під час застосування економічного механізму реалізації державної податкової політики одним з інструментів є прибуток (дохід) суб'єктів господарювання. У загальних рисах зміст економічних методів не передбачає прямого впливу на підпорядковані об'єкти управління. Проте створює для них за допомогою економічних важелів та стимулів економічну ситуацію, яка може диктувати відповідну поведінку з метою досягнення позитивних економічних результатів (сприяє стимулюванню економічної зацікавленості).

Прогноз також є інструментом механізмів реалізації податкової політики. При цьому його можна віднести як до економічного механізму, так і до інформаційного. Згідно з методологією прогнозування податкових надходжень можна розглядати два напрямки: управлінський та теоретичний. Теоретичний напрямок полягає у здійсненні аналізу реальних фактів і причинний та наслідкових зв'язків, оцінюванні й опису бажаних і можливих перспектив розвитку прогнозованого об'єкта. Управлінський напрямок становить собою рекомендації щодо основних концепцій

регулювання податкової політики з позиції держави на визначену перспективу.

Одним з інструментів організаційного механізму податкової політики можна вважати податковий процес, у межах якого виробляються концептуальні основи оподаткування, опрацьовуються принципи політики доходів держави, розробляється, обговорюється і приймається податкове законодавство, формується система адміністрування податків, аналізується виконання бюджетних завдань податкових надходжень і оцінюються їх джерела.

Податковий процес складається з кількох етапів і розпочинається з визначення основних принципів державної податкової політики, формування системи податків і зборів, що складають основу податкової системи, а також розподілення функцій, прав та обов'язків між платниками податків і органами податкової служби.

Другий етап – законодавче регламентування податкового адміністрування кожного податку через прийняття законів, які відносять за формування Державного бюджету України, в яких визначено порядок направлення окремих податків до бюджету.

Третій етап – облік податкових надходжень та облік платників податків. На цьому етапі виконується постановка на податковий облік суб'єкта господарювання, відкриваються особові рахунки з окремих видів платежів для обліку нарахувань та сплати до бюджетів усіх рівнів. На основі щоденної і періодичної інформації формуються оперативні й статистичні звіти, які складають інформаційну базу для податкового контролю.

Податковий контроль є складовою четвертого етапу податкового процесу. Становлення й розвиток контролю своєчасності нарахування і сплати податків з боку податкових органів зумовлені віднесенням податкового контролю до державного інструменту, який стає найефективнішим засобом державного регулювання економічних процесів. Згідно з Законом України «Про систему оподаткування», зі змінами та доповненнями, «контроль за правильністю та своєчасністю справляння податків і зборів (обов'язкових платежів) здійснюється державними податковими органами та іншими державними установами в межах повноважень, визначених законами» [4]. Такою ж функцією наділено податкову службу і в ПКУ.

Сучасна податкова політика характеризується досить значним відсотком тіньового сектора економіки, відсутністю розвитку інноваційної та інвестиційної активності платників податків.

У межах податкової політики сферу діяльності податкових органів повинно бути спрямовано на донесення достовірної інформації до платників податків. Необхідне створення відповідної інформаційно-

аналітичної системи, що повинна слугувати інформаційним джерелом стосовно стану виробництва, чисельності підприємницького сектору, рівня податкових надходжень саме з позиції податкової служби.

Також можна відзначити й відсутність в офіційних джерелах податкової інформації щодо однієї з причин спаду виробництва та, відповідно, зниження податкових надходжень – застарілість основних фондів.

Ефективне використання інвестиційних ресурсів вважається одним із головних факторів, що зумовлюють зростання економіки. Залучення інвестицій як інструмента податкової політики дасть позитивний результат лише в довгостроковій перспективі. Особливо актуальним це питання постає на етапі сучасного спаду ВВП.

Інвестиційна діяльність підлягає державному регулюванню з використанням показників економічного і соціального розвитку України, регіональних програм розвитку виробництва, місцевих бюджетів, передбачуваних в них обсягами фінансування з боку держави. При цьому повинні створюватися стимули у формі пільгових умов інвесторам, які здійснюють інвестиційну діяльність у найважливіші для життя громадян та функціонування вітчизняної економіки напрямках. До таких сфер відносяться соціальна, технічне й технологічне вдосконалення виробництва, створення нових робочих місць для громадян, що потребують соціального захисту, упровадження винаходів та відкриттів в агропромисловому комплексі, у галузях культури, освіти, охорони як здоров'я, так і навколишнього середовища.

Держава може вкладати власні бюджетні кошти безпосередньо в інвестиційні процеси. Але є і інший напрямок створення сприятливого інвестиційного клімату – опосередкований вплив держави на інвестиційне середовище. За першого випадку розвиваються підприємства державного сектора економіки. За другого – діяльність держави спрямовано на створення макроекономічного інвестиційного клімату, розвиток грошово-кредитної сфери, банківської діяльності, діяльності інвестиційних посередників.

Тому з метою стимулювання створенню інвестиційних проектів та усунення тенденцій в економіці України, несприятливих для інвестиційного клімату, доцільно здійснити низку заходів, спираючися на принципи:

- забезпечення стабільності основних нормативних актів з питань іноземного інвестування;
- визначення диференційованого підходу до системи пільг для інвесторів, які повинні враховувати обсяги і форми інвестування та пріоритети для економічного розвитку України;

– пріоритетність в доступності, надійності інформаційного та організаційного забезпечення залучення іноземних інвестицій.

Висновки. Проаналізувавши стан державної податкової політики України, бачимо наскільки гостро стоїть питання її вдосконалення, котре необхідно проводити за допомогою таких інструментів:

1. ПКУ – основний податковий нормативний документ, який один повинен регулювати податкові взаємовідносини між суб'єктами господарювання (не повинно бути неоднозначного тлумачення методів, механізмів, використовуваних в оподаткуванні).

2. Диференційована ставка податків, що застосовується в різних галузях господарювання для встановлення оптимальної системи промислового виробництва. До того ж, доконечною потребою є постійне вдосконалення механізмів визначення взаємозв'язку між розміром сплачуваних податків і результатами діяльності суб'єктів господарювання.

3. Тіньова економіка – необхідно чітко уявляти обсяги і темпи формування тіньової економіки, її зростання чи скорочення. Сформовані показники підлягають урахуванню під час прогнозування податкових надходжень.

Список використаних джерел:

1. Воронкова О. М. Податкове регулювання економічних процесів / О. М. Воронкова // Фінанси України. – 2003. – № 6. – С. 40–43.
2. Податковий кодекс України : Закон України від 2 груд. 2010 р. № 2755-VI. – Режим доступу : [http:// zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2755-17](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2755-17) .
3. Пріоритети реформування податкової політики України: як перейти від фіскалізму до стимулювання ділової активності? / О. О. Молдован, О. В. Шевченко, О. О. Єгорова. – К. : НІСД, 2010. – 80 с.
4. Про систему оподаткування : Закон України від 25 черв. 1991 р. № 1252-XII. – Режим доступу : [http:// zakon1.rada.gov.ua/ cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1251-12](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1251-12) .

References:

1. Voronkov A. (2003) Tax regulation of economic processes , Finance of Ukraine. Vol, 6. P. 40-43.
2. Tax Code of Ukraine: Law of Ukraine on Dec 2. 2010. № 2755-VI. - Mode of access: [http:// zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2755-17](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2755-17).
3. Priorities for reform of tax policy in Ukraine: how to move from fiskalizmu to stimulate business activity? (2010) O. Moldovan, A. Shevchenko, A. Egorova. - Nishi, Ukraine.
4. On the System of Taxation: The Law of Ukraine on Jun 25. 1991 p. № 1252-XII. - Mode of access: [http:// zakon1.rada.gov.ua/ cgi-bin / laws / main.cgi? Nreg = 1251-12](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?Nreg=1251-12).

Рецензент: Дацій Н.В., д.держ.упр., професор