

насамперед необхідністю оперативно, і, головне, правильно, реагувати на зміни, які відбуваються у ВНЗ. У вищих навчальних закладах України поки ще дуже низький рівень інформованості викладачів, студентів про їхні права і обов'язки, роботи з розгляду заяв і скарг та вкрай незадовільний стан виконавської дисципліни.

Список використаних джерел:

1. Антошкіна Л.І. Економіка вищої освіти: тенденції та перспективи реформування / Антошкіна Л.І. – К. : Видавничий дім «Корпорація», 2005. – 368 с.
2. Каленюк І. С. Диверсифікація джерел фінансування освіти / І. С. Каленюк // Фінанси України. – 2003. – № 11. – С. 72-78.
3. Квек М. Глобалізація і вища освіта / М. Квек // Вища школа. – 2001. – № 4-5. – С.107-118.
4. Крисюк С. Наукові проблеми управління післядипломною освітою / С. Крисюк // Управління національною освітою в умовах становлення і розвитку української державності : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., 28-30 жовтня 1998 р. – К. : МО України, АПН України, ДАККО, ІЗМН, 1998. - С. 201-207.

References:

1. Antoshkina L.I. (2005) Economics of Higher Education: Trends and Prospects reform , Publishing House "Corporation", Kyiv, Ukraine.
2. Kalenyuk I. (2003) Diversification of sources of funding for education , Finance of Ukraine. Vol. 11. P. 72-78.
3. Kvyek M. (2001) Globalization and higher education , High School. Vol. 4-5. - P. 107-118.
4. Krysyuk S. (1998) Scientific problems of management of postgraduate education , Office of National Education in the establishment and development of Ukrainian statehood: All-Ukrainian. scientific-Pract. conf., 28-30 October 1998 - Kyiv Ukraine MO, Pedagogical Sciences of Ukraine, Dhaka, IZMN, P. 201-207.

Рецензент: Литвин Ю.О., д.держ.упр.

УДК 351

Федоров В. В.,

здобувач Академії муніципального управління

СУТНІСТЬ ТА СКЛАДОВІ МЕХАНІЗМІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ

Анотація. Визначено, що між податковим потенціалом та результативністю механізму території існує система прямих та зворотних зв'язків. Розглянуто механізми реалізації податкової політики додавши інформаційний та контрольний механізми. Визначено основні етапи використання економічного механізму реалізації державної податкової політики. Справедливу податкову політику визначено як політику на засадах застосування єдиних правил та розподілу податкового навантаження відповідно до принципів платоспроможності або вигоди.

Ключові слова: Механізми реалізації державної податкової політики, принципи платоспроможності та вигоди, прямі та зворотні зв'язки.

Федоров В. В.,

соискатель Академии муниципального управления

СУЩНОСТЬ И СОСТАВЛЯЮЩИЕ МЕХАНИЗМОВ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ

Аннотация. Определено, что между налоговым потенциалом и результативностью механизма территории существует система прямых и обратных связей. Рассмотрены механизмы реализации налоговой политики добавив информационный и контрольный механизмы. Определены основные этапы использования экономического механизма реализации государственной налоговой политики. Справедливую налоговую политику определено как политику на основе применения единых правил и распределения налоговой нагрузки в соответствии с принципами платежеспособности или выгоды.

Ключевые слова: Механизмы реализации государственной налоговой политики, принципы платежеспособности и выгоды, прямые и обратные связи.

Fedorov Vyacheslav Veniaminovich,
applicant Academy of Municipal Management

NATURE AND ELEMENTS OF MECHANISMS OF STATE TAX POLICY

Abstract. Research ways to improve the mechanisms for implementing state tax policy in Ukraine should be done in two ways - improving tax administration to improve the efficiency of tax policy and organization of the national tax authorities, using the updated information and analytical system.

Economic mechanism for implementing state tax policy reflects both fiscal and regulatory functions taxes. Within the fiscal function mechanism provides a set of forms and methods of payment of taxes and duties for the revenue side of budgets of different levels. Its components are taxation, tax planning and forecasting, regulations, provisions.

The key aspects of effective tax policy, describing its content, we can distinguish two organizational aspects. One is based on the development of measures to ensure the effective administration of existing taxes. As a result, it is expected to maximize tax revenue for the least cost of taxation, including public spending and spending taxpayers related to ensuring compliance. Second - is a quality assessment of the state of development of tax policy and its implementation. In this context, defining an effective tax policy, to realize the goals and objectives.

Applying the methods and measures to achieve effective tax policy, the government does not take into account such a thing as a "fair tax policy." It is to achieve a balance between these two components of the definition of state tax policy and leads to maximize revenue with minimal administrative costs, fees, and a significant reduction of the shadow economy, the nullification of corruption in the domestic economy.

The fair tax policy can define policies based on application of uniform rules and distribution of the tax burden in accordance with the principles of solvency or benefits.

Keywords: Mechanisms for implementing state tax policy principles of solvency and benefits forward and backward linkages.

Вступ. Недосконалість державних механізмів реалізації сучасної податкової політики, правові колізії чинного податкового законодавства, наявність можливостей його неоднозначного тлумачення, відсутність комплексних методик, особливо з питань прогнозування податкових надходжень, гальмують розвиток економіки України. З огляду на це актуальність дослідження механізмів реалізації державної податкової політики

в Україні зумовлюється суперечностями, що існують у податковій системі, відсутністю чітких критеріїв оцінки ефективності формування й реалізації податкової політики та роботи податкових органів, а також невідповідністю наявної аналітичної системи розрахунку податкової бази сучасним вимогам.

Саме тому дослідження шляхів удосконалення механізмів реалізації державної податкової політики в Україні необхідно проводити у двох напрямках – удосконалення податкового адміністрування з метою підвищення ефективності податкової політики та організації діяльності вітчизняних податкових органів із використанням оновленої інформаційно-аналітичної системи.

Науковою розробкою проблем формування дохідної частини бюджетів усіх рівнів займалися такі провідні науковці, як І. В. Запатріна, Т. Ф. Куценко, І. О. Лютий, М. І. Сивульський, С. І. Юрій та ін.

Постановка завдання. Визначити податковий потенціал та результативність механізму території. Розглянути механізми реалізації податкової політики. Визначити основні етапи використання економічного механізму реалізації державної податкової політики. Встановити сутність справедливої податкової політики.

Результати. Для визначення механізмів реалізації державної податкової політики необхідно визначитися з самим терміном «механізм». За науковими джерелами, «механізм – набір функціональних складових, що взаємодіють, зміст кожної з яких реалізується через методи, засоби дії на керівний об'єкт з певною метою» [1, с. 54].

Багато дискусій виникає і під час визначення терміна «механізм державного управління». Наприклад, О. Федорчак робить спробу класифікувати механізми державного управління за функціональним призначенням та за суб'єктом управління [2].

У наукових працях як з економічних наук, так і з державного управління використовується один механізм – податковий, або механізм податкового регулювання. На сьогодні «податковий механізм визначається як сукупність організаційно-правових норм і методів управління оподаткуванням» [1, с. 55]. У разі такого визначення головна мета в механізмі реалізації податкової політики полягає лише в забезпеченні необхідних надходжень до бюджету країни. Тобто виконання фіскальної функції податків. У сучасному суспільстві формування дохідної частини бюджету в необхідних обсягах має важливе значення для життєдіяльності країни, але для підтримки вітчизняного виробника потрібне забезпечення принципів соціальної справедливості та економічної ефективності. Саме з метою оптимізації податкового адміністрування та контролю виникає необхідність у застосуванні зазначеної класифікації механізмів державного управління в реалізації державної податкової політики.

У системі державного регулювання економіки функціональні блоки механізмів мають мету, зумовлену необхідністю розрахунку податкового потенціалу кожної конкретної території з її потребами в податкових

надходженнях. Від того, наскільки достовірно буде визначено податковий потенціал території, залежить результативність будь-якого механізму, дія якого упроваджується регіональним законодавством. Отже, між податковим потенціалом та результативністю механізму території існує система прямих та зворотних зв'язків.

Виходячи з викладеного з метою найширшого охоплення економічної сфери країни доцільно розглядати механізми реалізації податкової політики додавши інформаційний та контрольний механізми.

Економічний механізм реалізації державної податкової політики віддзеркалює як фіскальну, так і регуляторну функції податків. У межах фіскальної функції механізм передбачає сукупність форм і методик сплати податків та зборів для забезпечення дохідної частини бюджетів різних рівнів. Складовими його є система оподаткування, податкове планування і прогнозування, нормативи, резерви.

На стадії податкового планування і прогнозування визначаються податковий потенціал території, можливі надходження до бюджету для забезпечення розвитку економіки без збільшення податкового навантаження на платників. Показники прогнозних розрахунків є основою для приведення в дію відповідних стимулів та інструментів у формі ставок податків, санкцій та обмежень, які забезпечують розвиток держави в заданому напрямі.

У межах виконання регуляторної функції податків механізм можна уявити як сукупність заходів з метою активного використання податків для економічного регулювання процесів відтворення в країні. Активно використовуються такі інструменти податкового регулювання, як пільги з оподаткування, податкові канікули. Крім того, виконуючи суто фіскальні завдання, держава за допомогою податкових санкцій та пільг проводить регуляторну політику по відношенню до конкретних платників податків та окремих видів діяльності.

Отже, основні етапи використання економічного механізму реалізації державної податкової політики такі:

- виявлення напрямів господарської діяльності суб'єтів господарювання, у яких відбувається найбільша мінімізація податкових надходжень за рахунок різних ставок оподаткування;
- виявлення можливого зменшення бази оподаткування платників за рахунок застосування податкових пільг;
- розрахунок прогнозних сум податкових платежів на наступний період;
- оцінювання ефективності застосованої податкової політики.

Організаційний механізм використовується суб'єктами державної податкової політики та характеризується відповідними організаційними структурами, наявними функціями, методиками та інструментами податкового адміністрування.

Політичний механізм поширюється як на державну податкову політику, так і на економічну, соціальну, фінансову та промислову політики. Політичний механізм у державній податковій політиці – це сукупність прийомів і технологій взаємодії органів державної податкової служби та громадсько-політичних об'єднань з метою налагодження стабільних відносин між громадянським суспільством і державними податковими органами, узгодження інтересів усіх суспільних сил у сфері оподаткування.

Правовий механізм передбачає:

- формування належного правового середовища в податковій системі з урахуванням національного досвіду та міжнародних зобов'язань України;
- прийняття нових законів, спрямованих на забезпечення напрямів, цілей та механізмів державної податкової політики, внесення відповідних змін до чинних законів, насамперед у сфері бюджетного та податкового законодавства.

Мотиваційний, або кадровий, механізм реалізується через структуру податкових органів та передбачає:

- розроблення комплексу заходів з відповідного кадрового забезпечення органів податкової служби;
- визначення критеріїв відбору кадрів, ротації на посадах у регіонах України, службове просування та оцінювання праці;
- формування системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, у тому числі через спеціалізовані короткотермінові курси, які готуються за щорічним планом;
- створення кадрового резерву керівних працівників податкових органів та забезпечення систематичної та постійної роботи з особами, включеними до такого резерву.

Запропонований інформаційний механізм передбачає вдосконалення системи оподаткування з урахуванням міжнародних вимог системи збору інформації. Систематизація, аналіз та поширення інформації про тенденції і стан розвитку економічних показників України, її регіонів та адекватність зростання податкових надходжень цим показникам, перспективи реалізації державної податкової політики, забезпечення об'єктивності, повноти, постійної актуалізації такої інформації та можливості використання цих даних для безперешкодного доступу до інформації зацікавлених громадян та обґрунтування управлінських рішень.

Інформаційний механізм тісно пов'язано з такими термінами, як «інформатизація», «інформаційне суспільство». Зазначені поняття потребують деякого узагальнення у зв'язку з наближенням людства до нової ери значних можливостей – ери інформатизації та розширення сфери комунікації. Основними цінностями інформаційного суспільства є інформація та знання. У дослідженнях теоретиків забезпечення рівності кожної людини в доступі до

інформації виокремлюється як першочергове завдання розвитку інформаційного суспільства та формування інформаційної культури [3, с. 391].

Вітчизняними науковцями й нормативними документами як основні напрями у формуванні інформаційного суспільства в Україні визначаються комп'ютеризація, розвиток електронно-цифрових інформаційних і телекомунікаційних мереж, забезпечення громадянам можливості доступу до комп'ютерів. Водночас, у вітчизняному законодавстві недостатньо приділено увагу формуванню основних критеріїв суспільних цінностей інформаційного суспільства нового рівня, зокрема аспекту – інформаційна культура. Намагання побудови інформаційного суспільства через забезпечення новітніми технологіями, збільшення кількості комп'ютерів не є достатнім. Поряд із технічним розвитком суспільства необхідно розвивати її інститути гуманітарного напрямку з метою формування культури, у якій провідними цінностями є корисна інформація та знання. Для досягнення цілей, що стоять перед Україною щодо переходу до інформаційного суспільства, державі необхідно сформувавати в людей ті культурні цінності, що є основними в розвиненому суспільстві.

Питанням реалізації інформаційного механізму державної податкової політики в межах розглянутих положень детальніше приділено увагу у другому та третьому розділах.

Крім наведених механізмів, виникає необхідність у виділенні ще одного – контрольного механізму, який має не тільки наглядовий характер. Його реалізацію спрямовано на розв'язання кількох питань:

- 1) мінімізація витрат на адміністрування податкових надходжень;
- 2) запобігання ухиленню від сплати податків та створенню «тіньового сектора економіки». Йдеться про виконання податковою службою контрольної функції [3].

Тіньову економіку необхідно розглядати в контексті сукупності умисно приховуваних економічних відносин, що виникають під час здійснення законодавчо дозволених видів діяльності шляхом порушення податкових, адміністративних, карних, санітарних норм та завдають збитку державі в будь-якій формі. Визначення суми збитків, застосування адміністративних заходів до порушників провадиться ДПСУ спільно з відомчими органами Міністерства внутрішніх справ України.

Схеми ухилення від оподаткування визначаються податковими органами як сукупність фінансово-економічних дій, спрямованих на отримання протизаконного податкового прибутку, та їх відображення в документообігу платника податків.

Зазначені механізми реалізації державної податкової політики тісно взаємопов'язані між собою і виділення їх переліку є досить умовним. Зокрема, суб'єктивна зацікавленість спеціалістів податкових органів полягає у формальному застосовуванні законодавства, для того щоб акумулювати в

державному бюджеті найбільшу кількість податків. Зацікавленість платників податків – у формальному застосуванні податкового законодавства для зменшення суми сплачуваних податків. У зазначеному випадку інтереси сторін збігаються лише щодо формального виконання податкового законодавства, а їх фінансові цілі залишаються протилежними. Вказані суперечності можна усунути (можливо, частково) за рахунок коригування стратегії реалізації механізмів державного управління податковою системою.

Для оцінювання ефективності того чи іншого механізму реалізації податкової політики існує певна низка відповідних критеріїв.

Критерій мінімізації адміністративних витрат: будь-які податкові нововведення повинні надавати матеріальний зиск учасникам податкової системи та не спричиняти збільшення адміністративних витрат держави.

Критерій гнучкості – обмежене пристосування механізмів до поточних змін економічної ситуації та підтримка її за рахунок податкових нововведень, можливість впливати на неї.

Критерій політичної відповідальності – особиста відповідальність членів уряду за економічну обґрунтованість нових методів у податковій політиці.

Критерій рівнонапруженості – створення умов рівності, а саме: горизонтальна рівність – однакові обсяги доходів повинні обкладатися однаковими податками, вертикальна рівність – платники податків, які знаходяться в кращих економічних умовах повинні сплачувати до бюджету більше, рівність у споживанні – платник, який більше споживає безкоштовних та пільгових благ, утворених за рахунок податків, повинен платити більше податків.

Формуючи стратегію реалізації податкової політики з урахуванням зазначених вище критеріїв, слід, з нашої точки зору, зважати й на можливий негативний ефект.

Одномоментна заміна чинного у той період податкового законодавства на нове при нестачі висококваліфікованих фахівців як в податковій службі, так і на підприємствах призведе до виникнення значних непорозумінь у механізмах нарахування, сплати, а також останньої стадії реалізації податкової політики – стягнення податків та зборів до бюджету. Зазначений факт сприятиме зростанню витрат на функціонування податкової системи, що, є неприйнятним фактором та поступового економічного гальмування та спиятиме подальшому поглибленню нестабільності. Отже, доцільно вести мову про поступові зміни чинного законодавства.

При різкому зниженні податкового тиску простежуватиметься збільшення вільних коштів у підприємств, але це призведе до значного скорочення доходів бюджету, і як результат – недостатні можливості держави для впливу на економічні реформування в країні та суспільства цілому. Отже, зниження податкових ставок повинно відбуватися поетапно з обов'язковою компенсацією через розширення бази оподаткування.

Прості сподівання на суттєве скорочення «тіньової» економіки через зниження ставок оподаткування можуть не виправдатися, в такому разі і податкова база автоматично не збільшуватиметься. Необхідно враховувати і ті структурні одиниці, які звикли «хазяйнувати у тіні» з налагодженими відповідними схемами розрахунку та збуту. Зазначені суб'єкти господарювання добровільно не почнуть легалізовувати свою діяльність. Отже, податкове реформування повинно відбуватися в комплексі з заходами, направленими на стимулювання викриття некримінального «тіньового» капіталу, здійснення відповідних механізмів та надання гарантій збереження недоторканності суб'єкта господарювання, що легалізував свою діяльність та його капіталу.

Твердження науковців про залежність ефективності податкової системи від кількості податків є досить сумнівним. Досвід та реальність сьогодення доводять, що сучасна господарська діяльність досить різноманітна і тільки залученням тільки незначної кількості інструментів податкової політики неможливо їх регулювати. Для успішного державного управління економікою з використанням механізмів реалізації податкової політики необхідно використовувати оптимальний набір інструментів, який включає в себе податки, збори, податкові пільги та спеціальні податкові програми.

З урахуванням викладеного, державну податкову політику можна уявити як систему взаємовідносин податкових органів та платників податків із питань оподаткування. Упровадження цієї системи в економіку дає можливість отримати результат, який необхідно проаналізувати та оцінити. Саме з позиції оцінювання державної податкової політики на рівні державної податкової інспекції районного рівня вестиметься подальше дослідження в цій роботі.

Позитивним результатом застосування зазначених механізмів реалізації податкової політики можна вважати відповідність сучасної державної податкової політики фундаментальним принципам – фіскальної ефективності, економічної ефективності та соціальної справедливості. Ця вимога характеризує найважливіший критерій податкової політики, як вплив її на економіку та соціальну сферу.

Термін «ефективна податкова політика» може бути розглянуто за кількома аспектами, а саме в ситуаціях, коли податкову політику спрямовано:

1) на мінімізацію викривлення впливу податків на розподіл економічних ресурсів;

2) на усунення або мінімізацію «провалів ринку».

Розгляньмо основні вимоги, яким повинна відповідати податкова політика за першим визначенням.

Вплив податків на розподіл економічних ресурсів здійснюється через їх вплив на економічну поведінку платників податків – трудову активність, схильність до збереження або споживання, а також до інвестування, вибір платником форми економічної угоди – правової організації бізнесу, методів фінансування інвестицій та ін. Сутність впливу податків на економічну

поведінку платників податків полягає в зміні цієї поведінки та відповідних прийнятих рішеннях, порівняно з рішеннями, що приймаються до введення податків, тобто під впливом ринкових важелів.

Податкові реакції економічних агентів знаходяться в межах ринкових ефектів, які є традиційним предметом досліджень під час аналізу економічної ефективності оподаткування, її складових, а саме ефекту доходу та ефекту заміщення.

Згідно з роботами І. А. Майбурова [1, с. 67], ефект доходу подано безпосереднім результатом сплати податку, і він полягає в зменшенні доходу після оподаткування та збільшенні, як наслідок, пропозиції праці фізичною особою, яка за рахунок цього компенсує скорочення доходу та споживання. Результатом застосування податків, які створюють ефект заміщення, є втрати ефективності та наступне додаткове зниження добробуту платника податків, його доходу за результатом сплати податку.

Аналіз податкової політики, дію якої спрямовано на мінімізацію втрат ефективності, базується на визначенні факторів, що впливають на їх вартість, а також втрати ефективності, що утворюються окремими податками. Це дозволить встановити податки, які утворюють найменше податкове навантаження, та визначити ефективну структуру податкової системи. Саме за таких умов у ПКУ відмінено низку податків та зборів, які поповнювали місцеві бюджети.

Розгляньмо вимоги, яким повинна відповідати ефективна податкова політика. Для цього необхідно визначити, від чого залежить ставки податків та в який спосіб утворюється значення надлишкового податкового навантаження.

Розгляд факторів, що впливають на значення надлишкового податкового навантаження, принципів ефективного оподаткування дозволяє сформулювати вимоги до податкової політики, спрямованої на мінімізацію впливу податків на ефективний розподіл економічних ресурсів.

У сучасній економічній літературі існують різні думки щодо ефективності податкової політики. У багатьох наукових працях ефективність податкової політики зведено лише до принципів досягнення максимальних податкових надходжень за мінімального податкового навантаження на суб'єктів господарювання або до переваг тих чи інших податків (прямі, непрямі податки). Проте не завжди враховуються такі показники, як витрати на адміністрування податків, показник еластичності податкових надходжень. Саме про такі показники йтиметься далі.

Насправді податкові системи всіх країн включають певну кількість податків, які призводять до надлишкового податкового навантаження. Однією з причин цього є те, що в разі застосування лише найефективніших податків для забезпечення необхідних надходжень до бюджету їх ставки потрібно встановити на досить високому рівні, що викличе ухилення від сплати податків. Друга причина – регулювання ефективності податкової структури не лише вимогами

економічної ефективності, ось чому ця політика повинна бути досить диференційованою.

Окрім розглянутих вище основних аспектів ефективної податкової політики, які характеризують її зміст, можна виділити ще два організаційних аспекти.

Один базується на розробленні комплексу заходів, спрямованих на забезпечення ефективного адміністрування наявних податків. У результаті, очікується максимізація податкових надходжень до бюджету за мінімальних витрат оподаткування, які включають державні витрати та видатки платників податків, пов'язані із забезпеченням дотримання податкового законодавства.

Другий – становить собою оцінку якості роботи державних органів із розроблення податкової політики та забезпечення її реалізації. У цьому контексті ефективною визначають податкову політику, що забезпечує реалізацію поставлених цілей та завдань.

Висновки. Підсумовуючи зазначене, приходимо до висновку. Застосовуючи методи та заходи, спрямовані на досягнення ефективної податкової політики, уряд країни не бере до уваги таке поняття, як «справедлива податкова політика». Саме досягнення балансу між цими двома складовими визначення державної податкової політики і призводить до максимального збільшення податкових надходжень за мінімальних витрат на адміністрування податків, зборів та значного зменшення обсягів тіньової економіки, зведення нанівець корупційних проявів у вітчизняній економіці.

Справедливою податковою політикою можемо визначити політику на засадах застосування єдиних правил та розподілу податкового навантаження відповідно до принципів платоспроможності або вигоди.

Список використаних джерел:

1. Налоговая политика. Теория и практика / [И. А. Майбуров и др.] ; под ред. И. А. Майбурова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – 519 с.
2. Федорчак О. Класифікація механізмів державного управління / О. Федорчак. – Режим доступу : http://www.lvivacademy.com/visnik/fail/O_Fedorchak.pdf.
3. Податкова політика України: стан, проблеми та перспективи : [монографія] / [П. В. Мельник, Л. Л. Тарангул, З. С. Варналій та ін.] ; за ред. З. С. Варналія. – К. : Знання України, 2008. – 675 с.

References:

1. Mayburov I. A. (2010) Tax Policy. Theory and practice , UNITY-DANA, Moscow, Russia
2. Fedorchak A. Classification of governance mechanisms , Mode of access: http://www.lvivacademy.com/visnik/fail/O_Fedorchak.pdf.
3. Tax Policy in Ukraine: state, problems and prospects (2008) [P. V. Miller, LL Tarangul, ZS Varnaliy et al.]; eds. ZS Varnaliya. - K.: Knowledge of Ukraine.

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