

## ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ ЯК МЕТОДУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ: ПІДХОДИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ\*

В. Удяк,

аспірант Національного університету ДПС України

**Постановка проблеми.** Актуальність статті обумовлена тим, що в умовах сьогодення податкова політика, як один із провідних методів державного регулювання економіки, реалізується за відсутності єдиної загальнодержавної програми (концепції), що обумовлює її безсистемний та непослідовний характер. Наслідком цього є складність податкового законодавства, надмірне податкове навантаження на платників податків, неефективність окремих податків і зборів, зниження ділової активності суб'єктів господарювання, численні конфлікти між контролюючими органами та платниками податків у сфері оподаткування, значні масштаби тінізації економіки.

**Аналіз досліджень та публікацій з проблеми.** Дослідженню податкової політики як методу державного регулювання економіки присвячені роботи провідних вітчизняних науковців з різних галузей знань, у тому числі управління та фінансового права, зокрема, Варналія З. С., Василевської Г. В., Дідівської Л. І., Головка Л. С., Кучерявенка М. П., Касяненко Л. М., Крисоватого А. І., Литвиненка Я. В., Лютого І. О., Мельника П. В., Нечай А. А., Онишко С.В., Орлюк О.П., Папайки О. О., Соколовської А. М., Тарангул Л. Л. та інших науковців.

**Метою статті** є комплексне дослідження особливостей правового регулю-

вання податкової політики як методу державного регулювання економіки.

**Виклад основного матеріалу.** Державне регулювання економіки — це система типових заходів законодавчого, виконавчого та судового характеру, за допомогою яких держава впливає на розвиток економіки країни і забезпечує реалізацію соціально-економічних цілей розвитку суспільства [3, с. 45]. Державне регулювання економіки покликане компенсувати вади механізму ринкового саморегулювання, яке не завжди може забезпечити оптимальний розподіл ресурсів, ефективне та справедливе їх використання, що на практиці призводить до економічної та соціальної неефективності розподілу доходів від використання ресурсів.

Корегування ринкового механізму відбувається за допомогою методів державного регулювання економіки. С. В. Онишко під методами державного регулювання економіки розуміє способи впливу держави на сферу підприємництва, інфраструктуру ринку, некомерційний сектор економіки з метою створення умов їх ефективного функціонування відповідно до напрямів державної економічної політики. У світовій практиці державного регулювання за формою впливу виділяють два основні методи, за допомогою яких держава може впливати на економічні процеси: прямий (адміні-

\* Стаття друкується в авторській редакції



стративний) та непрямий (економічний) [6, с. 21].

Прямі (адміністративні) методи — це директивне планування виробництва, витрат і цін, прямий контроль за якістю і властивостями товарів і послуг. Застосування їх необхідне і навіть ефективне у таких сферах: 1) прямий контроль держави над монопольними ринками; 2) охорона навколишнього природного середовища і здоров'я людей; 3) соціальний захист населення, визначення і гарантування мінімально допустимих життєвих параметрів — встановлення соціальних стандартів (гарантований прожитковий мінімум, регламентація умов праці тощо); 4) захист національних інтересів у світогосподарських зв'язках (ліцензування експорту, державний контроль за імпортом капіталу, робочої сили, товарів тощо); 5) реалізація державних програм і планів [3, с. 40].

Непрямі (економічні) методи державного регулювання застосовуються в умовах ринкових відносин і включають у себе досить багато інструментів. Зокрема, Дж. Е. Стігліц вирізняє наступні чотири регулятивні блоки [2, с. 31]: 1) грошово-кредитний (монетарний); 2) соціальний; 3) зовнішньоекономічний; 4) бюджетно-податковий.

У свою чергу кожний із вищезазначених блоків містить певні складові елементи, які можна використовувати для втручання в економічні процеси.

Пропонуємо зупинитися на детальній характеристиці податкової політики, яка є одним із найважливіших методів державного регулювання економіки. Адже із числа непрямих методів, безумовно, домінуюче становище займають саме податки, які демонструють найбільшу адаптованість до ринкового механізму.

Розглядаючи оподаткування у системі державного регулювання, необхідно відзначити деякі його особливості, а саме: 1) тісний зв'язок податків з державною владою, для якої

вони є найважливішим джерелом доходів; 2) примусовий, законодавчо встановлений характер платежів; 3) вплив податків на економічні процеси, які відбуваються в країні [1, с. 100].

На думку О. П. Орлюк, податкова політика — це діяльність держави у сфері встановлення і стягнення податків. Головними її критеріями є економічна ефективність і соціальна справедливість [7, с. 379]. Податкова політика відображає тип, ступінь і мету державного регулювання економіки і змінюється залежно від ситуації, що сформувалася в ній.

Ефективне проведення податкової політики вимагає врахування п'яти основних критеріїв, які забезпечують оптимальний вплив останньої на гармонізацію інтересів між платниками податків та державою [4, с. 12]:

1. фінансова достатність — при проведенні податкової політики, необхідно забезпечити таку величину податкових надходжень, яка є бажаною для інтересів держави, що виходять із її соціально-економічної доктрини;
2. економічна ефективність — зацікавленість у господарській діяльності суб'єктів господарювання залежить від прямого впливу податків на величину їх чистого доходу, прибутку;
3. соціальна справедливість — проявляється у двох аспектах:
  - скорочення реальних доходів громадян-платників податків внаслідок сплати податків;
  - повернення частки номінальних доходів, що перерозподіляються за допомогою податків через бюджет у вигляді фінансування державою суспільних благ і трансфертних платежів (національна безпека, правопорядок, охорона здоров'я, освіта тощо);
4. стабільність — передбачає незмінність правового регулювання справляння податків протягом певного податкового періоду, що



на практиці призводить до таких позитивних наслідків:

- суб'єкти господарювання мають можливість правильно врахувати вплив податків на результати кінцевої діяльності;
  - покращується робота як платників податків, так і органів державної податкової служби;
5. гнучкість — полягає у своєчасному реагуванні на зміни, які відбуваються в економічних процесах.

Аналізуючи процес формування бюджету в Україні та більшості економічно розвинених країн, не можна не відзначити той факт, що сьогодні на частку податків припадає від 80 до 85 відсотків усіх бюджетних надходжень [8, с. 75]. Виходячи із вищенаведеного, погоджуємося, що головним джерелом мобілізації коштів та формування фінансових ресурсів держави є саме податки. Через податки, пільги та фінансові санкції, а також обов'язки й відповідальність, які є невід'ємною частиною податкової системи, держава висуває єдині вимоги до ефективного ведення господарства у країні.

Протягом останніх десятиліть у країнах із ринковою економікою склалися досить раціональна структура податків, яка включає в себе три основних види: прямі (прибутковий податок з населення, податок з прибутку корпорацій), непрямі (податок на додану вартість, акцизний податок, митні збори) та інші (податок на нерухоме майно, екологічний, земельний, податок на спадщину).

Особливістю правового регулювання податкової політики, як методу державного регулювання економіки на сучасному етапі є співвідношення між прямими та непрямими податками. Дане співвідношення має встановлюватися в залежності від обраних пріоритетів економічної політики держави, яка може бути двох видів: 1) політика на розширення внутрішнього споживання; 2) політика на розширення експорту.

Непрямі податки (зокрема ПДВ) можуть використовуватись як засіб, що у фіскальному плані компенсує надходження від прямих податків у наслідок зниження ставок останніх, а в економічному — переносить податковий тягар із фонду нагромадження на фонд споживання [9, с. 109].

Вплив податків повною мірою проявляється у реалізації податкової політики, що сьогодні є однією із найгостріших соціально-економічних проблем сучасної держави, а її розробка потребує вирішення все складніших завдань, які викликані інтеграцією національних економік і всесвітньою конкуренцією за інвестиції.

Враховуючи глобалізаційні процеси, які відбуваються в сучасному світі, основними ознаками яких є: інтеграція ринків; взаємозалежність і взаємопроникнення; тенденції до гармонізації; утворення цілісної економічної системи, можемо відзначити, що в сучасних умовах вельми актуальним і одним з головних факторів конкурентної боротьби за перерозподіл інвестиційних потоків є державне регулювання економіки та виважена податкова політика як її складовий елемент.

Податкова конкуренція між державами в певній мірі є позитивним явищем, оскільки змушує їх до постійної оптимізації діючих податкових систем, балансує між потребами бюджету й інтересами платників податків у цілях збереження конкурентоспроможності національної економіки. При недодержанні даних умов відбувається збільшення податкового тягара порівняно із державами-конкурентами, що породжуватиме відтік інвестицій, відповідне зменшення бази оподаткування і кінцеве зниження обсягу коштів, що мобілізуються до бюджетів різних рівнів. Дана проблема торкається не тільки інвестицій, але й конкурентоспроможності національних товаровиробників, оскільки податки є ціноутворюючим чинником. На практиці це означає отримання



конкурентних переваг національним товаровиробником тієї країни, в якій податковий тягар нижчий порівняно з іншими державами.

В умовах глобалізації правове регулювання податкової політики, як інструменту державного регулювання економіки, повинно бути спрямоване на закріплення розширеного переліку цілей, які передбачають створення конкурентних переваг у діяльності суб'єктів господарювання у межах національної економіки, в порівнянні з економіками держав-конкурентів.

Тип і модель податкової політики, яку обрала та чи інша держава при побудові національної податкової системи впливає на її роль і значення в системі державного регулювання економіки. На вибір типу і моделі податкової політики у будь-якій державі впливають наступні фактори: загальнонаціональні цілі, співвідношення між різними формами власності на засоби виробництва, політичний лад в державі тощо.

За словами Ю. Б. Іванова та І. А. Майбурова тип податкової політики — це певний теоретичний зразок, що має притаманні тільки йому характерні риси. А модель податкової політики — це зразок, апробований в практиці ряду країн, який довів свою результативність [10, с. 45].

У податковій теорії та практиці на сучасному етапі розвитку розрізняють п'ять типів податкової політики: 1) фіскальний; 2) фіскально-перерозподільний; 3) регулюючий; 4) фіскально-конкуруючий; 5) фіскально-регулюючий. Зазначені типи формують три моделі податкової політики: 1) максимальних податків; 2) мінімальних податків; 3) розумних податків [10]. Пропонуємо тезисно розглянути дані моделі та прослідкувати вплив тих чи інших типів на їх формування.

Для моделі *політики максимальних податків* характерним є високий рівень оподаткування, який у сукупності призводить до збільшення по-

даткового тягаря на суб'єктів господарювання та населення. Це відбувається шляхом встановлення максимально можливого числа податків, високих прогресивних ставок, скорочення числа пільг. Дану модель формують два типи податкової політики:

- 1) *фіскальний тип* — сутність якого передбачає поєднання високого податкового тягаря, із високою часткою держави в економіці і високим рівнем державних інвестицій. Соціальним витратам приділяється другорядне значення, оскільки пріоритетними є фіскальні цілі. Даний тип полягає в усупільненні значної частини коштів платників податків, які могли би бути витрачені ними на споживання, і переорієнтовують ці кошти за допомогою бюджету в державні інвестиції. Виправдання цього типу відбувається в умовах воєнних дій чи надзвичайного стану, або в кризових умовах, коли суттєво необхідне підвищення мобілізації фінансових ресурсів до бюджетів. Податкова політика фіскального типу була характерна для України і Російської Федерації в 90-х рр. ХХ ст.;
- 2) *фіскально-перерозподільний тип* — характеризується підвищеним податковим тягарем із високим рівнем соціальних видатків та значним державним інвестуванням економіки. При цьому фіскальні та соціально-перерозподільні цілі мають однакове пріоритетне значення. Сутність цього типу полягає в усупільненні значної частки коштів за рахунок високо прогресивних прибуткових і майнових податків, причому коштів найбільш забезпеченої частини платників податків, та трансформацію цих коштів за допомогою бюджетних механізмів в доходи найменш забезпечених верств населення. Податкова політика фіскально-перерозподільного типу застосовується у країнах



Скандинавії, де високий рівень податкового навантаження супроводжується високим рівнем соціальної відповідальності держави перед своїми громадянами.

Для моделі *політики мінімальних податків* характерним є низький податковий тягар, при якому держава максимально враховує поряд з власними фіскальними інтересами інтереси платників податків. Дана політика сприяє швидкому розвитку економіки, через забезпечення сприятливого податкового та інвестиційного клімату (рівень оподаткування нижчий, ніж в інших країнах, відбувається активне залучення іноземних інвестицій, зростає рівень конкурентоспроможності національної економіки). Дану модель формують також два типи податкової політики:

- 1) регулюючий тип — сутність якого полягає в стимулюванні активності платників податків, через підвищення їх інвестиційних можливостей, за рахунок істотного послаблення податкового тиску. Пріоритетами даного типу виступають економічні цілі. Його використовують для економічного підбадьорювання, щоб сприяти збільшенню темпів економічного розвитку. Податкова політика регулюючого типу сьогодні успішно реалізується країнами, які здійснюють експансію на світові ринки, зокрема Китай, Індія, Бразилія;
- 2) фіскально-конкуруючий тип — характеризується міжнародною податковою конкуренцією окремих країн за «глобальних» платників податків (як правило, транснаціональних корпорацій), через механізм створення преференційних податкових режимів, при яких податково-адміністративний тягар набагато є слабшим ніж пільгові податкові режими інших держав. Дані преференції супроводжується забезпеченням закритості будь-

якої інформації про платників податків та характер проведених ними операцій. Особливістю цього типу є те, що податкова конкуренція спрямована не на перенесення реальної виробничої діяльності на території держав — конкурентів, а на перенесення управління фінансовими потоками. Податкову політику фіскально-конкуруючого типу проводять країни-офшори або податкові гавані такі як: Багамські острови, Сінгапур, Андорра та інші.

Для моделі *політики розумних податків* характерними є рівнозначні фіскальні, економічні та соціальні цілі, які виявляються у збалансованому рівні податкового навантаження, що дозволяє не придушувати розвиток економіки, підтримуючи при цьому значний обсяг соціальних видатків. Вона є компромісом між моделями максимальних і мінімальних податків. Дану модель формує такий тип податкової політики як:

- 1) фіскально-регулюючий — сутність якого полягає у пошуку компромісу між реалізацією фіскальної та регулюючої (стимулюючої або де стимулюючої) функцій податків. Податкову політику цього типу проводять високорозвинені країни, які вже досягли піку економічного зростання — США, Японія, Великобританія, Франція та інші. Ці країни вимушені підтримувати достатній рівень соціального забезпечення, тому прибуткові і майнові податки, в них досить високі. Стосовно податків на виробництво і споживання, то дані податки необхідні, у першу чергу, для збереження конкурентних позицій своїх національних товарів на світових ринках, а також отримання конкурентних переваг на нових ринках високотехнологічної продукції.

З огляду на вищенаведене, вважаємо за необхідне обґрунтувати певний



тип і модель податкової політики для України, які в сучасних умовах будуть сприяти у побудові ефективної конкурентноспроможної національної ринкової економіки.

Розв'язання притаманних податковій політиці України в умовах сьогодення проблем, про які ми зазначили на початку статті, вбачаємо у застосуванні регулюючого типу податкової політики та моделі мінімальних податків. Адже пріоритетністю зазначених типу і моделі є економічні цілі, які втілюються в життя за рахунок істотного послаблення податкового тиску, що веде до стимулювання активності платників податків, через підвищення їх інвестиційних можливостей, що призводить до швидкого розвитку національної економіки, через сприятливий податковий та інвестиційний клімат.

Даний тип і модель податкової політики були розроблені в рамках теорії економіки пропозиції професором південно-каліфорнійського університету Артуром Лаффером. Вченим на основі кривої (яка була названа його ім'ям «Крива Лаффера»), побудована теоретична залежність, при якій зі ставкою податку у розмірі 50 % можна отримати максимальний обсяг надходжень до бюджету. Збільшення надходжень до бюджету, на думку вченого, відбувається із підняттям ставки податку до 50 %, і у спаді надходжень — при перевищенні ставкою 50 %. Основні точки кривої Лаффера [5, с. 25]: 1) надходження до бюджету відсутні при нульовій ставці податку; 2) надходження до бюджету відсутні при ставці податку 100 %; 3) максимальне надходження до бюджету при 50 % ставці податку. Крива Лаффера показує, що податкові надходження теоретично максимізуються при рівнях ставок податку в інтервалі від 0 до 100 %, але практично, враховуючи особливості тієї чи іншої національної економіки, податкова ставка у розмірі 50 % не завжди може принести мак-

симальний дохід до державного бюджету, а тому необхідно визначити наперед точку на кривій, яка відповідатиме дійсному стану розвитку конкретної економіки.

Із вищенаведеного випливає, що крива Лаффера демонструє стимулюючий ефект від зниження ставок податків, і тим самим підтверджує ефективність запропонованого нами типу і моделі податкової політики, які, на нашу думку, мають стати ключовими у вирішенні накопичених проблем.

#### Висновки

Податкова політика є одним із найважливіших методів державного регулювання економіки, адже із числа непрямих методів, домінуюче становище займають саме податки, які найкраще адаптовані до ринкового механізму. Вплив податків повною мірою проявляється у реалізації податкової політики, що сьогодні є однією із найгостріших соціально-економічних проблем сучасної держави, а її розробка потребує вирішення все складніших завдань, які викликані інтеграцією національних економік і всесвітньою конкуренцією за інвестиції.

У ході дослідження ми прийшли до висновків, що сьогодні, розробляючи ефективну податкову політику в Україні на основі регулюючого типу та моделі мінімальних податків, застосовуючи при цьому криву Лаффера, до вітчизняних умов необхідно визначити наперед точку на кривій, яка буде відповідати дійсному стану розвитку національної економіки. І лише із виконанням цього завдання в Україні, як і в розвинених країнах, будуть практично втілені два основні критерії податкової політики як важливого інструменту державного регулювання економіки: економічна ефективність та соціальна справедливість. ♦

**Список використаних джерел**

1. Бечко П. К., Захарчук О. А. *Основи оподаткування: Навч. посібн.* / П. К. Бечко, О. А. Захарчук. — К. : Центр учб. л-ри, 2009. — 168 с.
2. Джозеф Е. Стігліц. *Економіка державного сектора / пер. з англ.* / Д. Е. Стігліц. — К. : Основи, 1998. — 798с.
3. Дідківська Л. І., Головка Л. С. *Державне регулювання економіки: Навч. посібн.* / Л. І. Дідківська, Л. С. Головка. — К. : Знання-Прес, 2000. — 209 с.
4. Довгалюк В. І., Ярмоленко Ю. Ю. *Податкова система: Навч. посібн.* / В. І. Довгалюк, Ю. Ю. Ярмоленко. — К. : Центр учб. л-ри, 2007.— 360 с.
5. *Налоговые системы зарубежных стран: учеб.- метод. пособие.* / Попова Л. В., Дрожжина И. А., Маслов Б. Г. — 2-е изд., перероб. и доп. — М. : Дело и Сервис, 2011. — 432с.
6. Онишко С. В. *Державне регулювання національної економіки: Навч. посібн.* / С. В. Онишко. — Ірпінь : Національний університет ДПС України, 2007. — 358 с.
7. Орлюк О. П. *Фінансове право. Академічний курс: підручник* / О. П. Орлюк. — К. : Юрінком Інтер, 2010. — 808 с.
8. *Податкова політика України: Навч. посібн.* / П. В. Мельник, З. С. Варналій, Л. Л. Тарангул та ін.; За заг. ред. П. В. Мельника. — К. : Знання України, 2010.— 505 с.
9. *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. — 675с.
10. *Податкова політика: теорія, методологія, інструментарій: Навч. посібн./* За ред. д-ра екон. наук, проф. Іванова Ю. Б., д-ра екон. наук, проф. Майбурова І. А. — Х. : ВД «ІНЖЕК», 2010.— 492 с.

Надійшла до редакції 29.01.2013 року