

УДК 338.45: 332.146.658.1
ББК 65.9 (4 Укр)

Кармазіна Н.В.

**ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМУ МАКРОЕКОНОМІЧНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
СТРУКТУРНОЇ ПОБУДОВИ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ
НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ**

Академія муніципального управління,
01032, м. Київ, вул. Фрунзе, 164,
тел.: 0503415718,
e-mail: tsarenko28@ukr.net

Анотація. У статті обґрунтовано принципи побудови податкової системи в межах регіональної економічної системи й принципи макроекономічного регулювання системою оподаткування. Запропоновано концептуальні положення побудови моделі макроекономічного регулювання державної податкової політики для регулювання регіонального розвитку підприємницького середовища в інноваційно-орієнтованій економіці.

Ключові слова: податкова система, регіональний рівень, механізм, макроекономічне регулювання, принципи, оподаткування, податкова політика, розвиток.

Annotation. The article considers the principles of the tax system within regional economic system and the principles of macroeconomic regulation of the tax system. The proposed conceptual provisions of model building macroeconomic regulation of the state tax policy for regulation of regional development of the business environment in innovation-based economy.

Keywords: tax system, the regional level, the mechanism of macroeconomic regulation, principles, taxation, tax policy, development.

Вступ. В умовах тенденцій розвитку ринково-трансформаційного потенціалу регіонів країни, з одного боку, і все ще високого рівня нестабільності й різного роду загроз, із іншого боку, проблеми розвитку макроекономічних механізмів регулювання та реалізації державної податкової політики на регіональному рівні вимагають підвищеної уваги. У першу чергу це стосується теоретико-методичних підходів до формування податкового регіонального механізму та визначення податкових важелів державного регулювання. Водночас потребують ґрунтовного наукового підходу розроблення організаційно-економічного механізму податкової політики для узгодження інтересів усіх ієрархічних рівнів управління в контексті провадження принципів оподаткування. Дослідженням проблем реформування податкової системи, становлення податкових систем і різних аспектів фінансової політики держави, зокрема податкової, присвячені роботи Н.Атомася, В.Буряковського, З.Варналій, В.Вишневського, Л.Диканя, Т.Єфименко, Б.Кваснюка, С.Львовичкіна, Ю.Лисенка, Т.Меркулової, А.Соколовської, Л.Тарангул, Ф.Ярошенко та ін. Проте залишається невирішеною низка питань, пов'язаних з адаптацією принципів макроекономічного податкового регулювання та підходів до побудови моделі державної податкової політики в межах регіональної економічної системи.

Постановка завдання. Метою статті є обґрунтування принципів побудови податкової системи для розробки концептуальних положень побудови моделі макроекономічного регулювання податкової політики для регіонального розвитку підприємницького середовища в інноваційно-орієнтованій економіці.

Результати. Завдання вдосконалення державної податкової політики задля регулювання на мезорівні ставиться в статті як завдання оптимального синтезу систем управління: при заданих системі та множині зовнішніх впливів побудувати систему по-

даткового менеджменту в регіоні, що забезпечить необхідну поведінку податкової системи відповідно до критеріїв якості управління (придатності, оптимальності, вищості).

Результати дослідження дають змогу вивчати систему макроекономічного регулювання податкової політики на регіональному рівні згідно із загальною теорією систем [1]:

1. Система державної податкової політики на регіональному рівні є складною структурною і функціональною системою та має основні ознаки: присутність неоднорідних зв'язків, властивість робастності й емерджентність.

По-перше, у складі державної податкової політики в межах регіональної економічної системи, крім визначених елементів, присутні числені та різні за типом зв'язки між елементами: структурно-ієрархічні, функціональні, каузальні, інформаційні, просторово-часові. По-друге, дуже важлива властивість робастності, тобто здатність дотримуватися часткової працездатності (ефективності) при відмові окремих елементів або підсистем, що можна пояснити функціональною переважаністю, і має прояв зміни ступеня деградації функцій, що виконуються. По-третє, емерджентність, або цілісність системи державної податкової політики в межах регіонів, проявляється в тому, що окремий розгляд кожного її елемента не дає повної уяви про складну систему в цілому, а також велике значення в управлінні цією системою мають зворотні зв'язки. Емерджентність пов'язана з одним з основних законів менеджменту – законом синергії [4].

2. Система макроекономічного регулювання податкової політики на регіональному рівні відноситься до штучних систем, тому що відповідає визначеним цілям її функціонування та наявності управління.

3. Ця система є відкритою, про що свідчать присутність взаємозв'язку із зовнішнім середовищем і такі її ознаки, як мобільність, стандартність, сумісність, нарощування можливостей. Слід відмітити, що тісна взаємодія із зовнішнім середовищем призводить до ускладнення в передбаченні значень вихідних сигналів і тому ускладнюється опис цієї відкритої системи.

4. Система державної податкової політики на регіональному рівні має властивість саморегулювання з уповільненням, тому що структурно-функціональні зміни в ній відбуваються тільки законодавчим шляхом, що є особливістю цього виду систем.

5. Система державної податкової політики належить до цілеспрямованих систем. Метою управління системою податкового регулювання є ситуація або їх сукупність, яких необхідно досягти при функціонуванні системи за певний період часу. Для системи податкового регулювання цілі формуються законодавчо-обмежувальною системою.

6. Цілі визначають завдання та функції (фіскальну й регулюючу) системи державного податкового регулювання регіонів країни [2].

Під час створення детального уявлення про систему необхідно виявити всі елементи та зв'язки з урахуванням системоутворюючих факторів і регуляторів, визначити роль кожного елемента й кожного зі зв'язків, зрозуміти, чому вони такі та якими мають бути в аспекті цільності складної регіональної системи.

Що стосується основних частин (модулів), то в системі державної податкової політики на регіональному рівні, як у системі макроекономічного управління цілеорієнтованого розвитку промислових комплексів, визначаються три підсистеми: а) державно-владні органи, що регламентують бюджетно-податковий процес, і централізована система органів державної податкової служби, побудована за принципом багаторівневої ієрархічної організації, які є системою, що управляє; б) податки, платники податків і податкові відносини, які регулюються нормами податкового права – об'єкт управління; в) система зв'язку між ними, яка має канали прямого та зворотного зв'язку.

Система, що управляє, реалізує завдання цілествердження, виконання функцій, стабілізації та оптимізації, чим забезпечує або збереження вихідних характеристик сис-

теми під час зміни зовнішнього середовища в необхідних межах, або виконання системою дій, спрямованих на зміну значень її характеристик, або характеристик зовнішнього середовища. Об'єкт управління є виконавчим інструментом для реалізації основних функцій системи [3]. Система зв'язку забезпечує обмін інформацією між системою, що управляє, і об'єктом управління. Слід зауважити, що в процесі управління оподаткуванням також беруть участь судові та правоохоронні органи, аудиторські, адвокатські, консультаційно-юридичні служби, громадські організації, вищі навчальні заклади й безпосередньо суб'єкти господарської діяльності – юридичні та фізичні особи, що є платниками податків.

Податкова політика як один із важливих засобів макроекономічного регулювання регіональної економіки розробляється державними органами в рамках загальнодержавної політики, спрямовується на виконання пріоритетних завдань суспільного розвитку та стратегічних цілей економічного зростання. При цьому державна податкова політика на регіональному рівні не повинна здійснюватися врозріз із загальнодержавною, оскільки є структурним елементом останньої.

Через податковий механізм саме податкова політика формує податкову систему. Елементи податкової політики, податкового механізму й податкової системи безпосередньо впливають на результати діяльності суб'єктів податкових відносин, унаслідок чого виникає ймовірність пошуку альтернативного середовища для функціонування як тіньового сектору [8].

Дотримуючись системного підходу в дослідженні системи макроекономічного податкового регулювання в цілому, можна зробити висновки про неможливість досягнення ефективного функціонування податкової системи без вирішення проблем підвищення ефективності роботи її елементів, зокрема, найважливіших з них – підприємств і державної податкової служби.

Отже, у процесі формування податкової політики та реалізації механізму макроекономічного податкового регулювання на регіональному рівні необхідно дотримуватися певних принципів, призначення яких полягає в балансуванні інтересів основних учасників податкових відносин – держави й платників податків, а саме – в узгодженні двох головних вимог до податкової політики: задоволення фіскальних потреб держави при врахуванні інтересів платників податків для зниження ймовірності пошуку альтернативного середовища для функціонування як тіньового сектору [5].

Концепцію побудови національної економіки та національну податкову політику на регіональному рівні розробляють державні органи влади й управління, тобто ті політичні сили, що в даний час володарюють. Іншим словами, у податковій політиці більше всього суб'єктивний початок. Оскільки податкова система розвивається під впливом податкової політики і безпосередньо впливає на економіку країни, яка функціонує на основі об'єктивних законів, виникає проблема обмеження суб'єктивного підходу під час розробки податкової політики та ширшого використання об'єктивних наукових методів [3]. Автор вважає, що вирішити цю проблему можливо за допомогою максимального наближення податкової системи до принципів оподаткування.

Керуючись науковим визначенням принципу, ми зробили висновок: кожна податкова політики повинна базуватися на єдиній системі принципів, яка враховує всі принципи без винятку, де всі з них є важливими, але в окремих умовах (соціально-економічні, політичні та ін.) можуть змінюватись їхня цінність і вагомість, а також механізм їх реалізації може бути різним.

Найбільш чітко наукові принципи оподаткування викладені А.М.Соколовською, до яких віднесені: достатність, адекватність, ефективність, соціальна справедливість, стабільність, еластичність (гнучкість), адміністративна простота й економічність [7]. Формуючи систему управління оподаткуванням, також необхідно враховувати причин-

но-наслідковий зв'язок між методологією оподаткування, справлянням оподаткування та управлінням системою оподаткування.

Згідно з Податковим кодексом України № 2755-VI від 01.12.2010 р. (зі змінами та доповненнями) (надалі – ПКУ) [6], до принципів оподаткування віднесено: стимулювання науково-технічного прогресу, технологічного оновлення виробництва, виходу вітчизняного товаровиробника на світовий ринок високотехнологічної продукції; стимулювання підприємницької виробничої діяльності й інвестиційної активності; обов'язковість; рівнозначність і пропорційність; рівність, недопущення будь-яких проявів податкової дискримінації; соціальну справедливість; стабільність; економічну обґрунтованість; рівномірність сплати; компетенцію; єдиний підхід; доступність. Проте податкове законодавство нашої держави не дає визначення принципів оподаткування, що протирічить загально визначеним нормам правового регулювання оподаткування в розвинутих країнах, в основу побудови податкових систем яких покладені наукові принципи. Під час аналізу самих принципів оподаткування, урахуваннях у Податковому кодексі України, слід відзначити такі недоліки: відсутність загально визначених науково обґрунтованих принципів оподаткування, таких як фіскальна достатність та еластичність (гнучкість), економічна ефективність й адміністративна простота; вузьке тлумачення деяких принципів оподаткування, яке відмінне від загальноприйнятого визначення у фінансовій науці.

Той факт, що податкова система України недостатньо орієнтована на реалізацію наукових принципів оподаткування, свідчить про те, що вона не сформувалася як органічна цілісність. Окремі елементи можуть створювати податкову систему лише за тих умов, коли між ними існують зв'язки відповідності, взаємоузгодженості, сумісності. Системоутворюючими регуляторами при побудові податкової системи й виступають наукові принципи оподаткування, які є теоретичним узагальненням потреб практичної організації оподаткування.

Для впровадження системи оподаткування в дію, з додержанням усіх принципів її побудови, необхідно сформувати механізм макроекономічного регулювання системою оподаткування. Тобто постає питання про створення системи податкового регулювання. Таким чином, у статті зроблено висновок, що принципи побудови податкової системи й принципи макроекономічного регулювання системою оподаткування – це різні категорії.

Універсальні принципи управління, розроблені Анрі Файолем (класична школа в менеджменті) [1], які із часом удосконалювались і є актуальними сьогодні, виходячи із системного аналізу, ми використали для визначення принципів управління оподаткуванням, до яких віднесли принципи системності, первісності мети, кількісної та якісної оцінки, економічності, урахування ризиків, розвитку.

Держава повинна гарантувати стабільність основних принципів оподаткування, при цьому механізми та правила їхньої дії зафіксовані в єдиному документі – Податковому кодексі України. На нашу думку, у ПКУ недостатньо повно втілена сутність нової (оновленої) податкової політики, яка має не тільки визначати траєкторію розвитку податкових відносин і податкового права, а й процес поєднання тенденції і напрямів реформувань у податковій сфері зі стратегією економічного розвитку країни.

Разом з тим у запропонованих численних концепціях реформування податкової системи словосполучення “податкова політика” узагалі не використовується або розуміється як синонім словосполучень “податкова система”, “система оподаткування”. Ідеться про системну кризу не податкової політики, а податкової системи, яка, власне, є механізмом реалізації цієї політики.

За результатами теоретичного вивчення представлених у науковій літературі розробок механізмів реалізації державної податкової політики на регіональному рівні ми запропонували концептуальні положення для побудови моделі державної податкової

політики для регіонального розвитку підприємницького середовища в інноваційно-орієнтованій економіці, що наведена у вигляді блок-схеми відбору управлінських рішень (рис. 1) за головними етапами: а) аналіз інформації про внутрішній стан регіону та його зовнішнє середовище; б) діагностика суб'єктів податкового регулювання, моніторинг податкових надходжень й оцінка відхилень фактичних даних від нормативних показників; в) побудова концепції податкового регулювання та на її основі стратегії податкового регулювання, перевірка можливості її використання; г) вироблення важелів організаційно-правового впливу, системоутворюючих регуляторів для досягнення нового стану; д) оцінка ефективності використання процедури податкового адміністрування; е) перевірка законності, доцільності, ефективності наданих податкових преференцій і застосування податкових санкцій; профілактики правопорушень. Подана схема уможлиблює виокремлення сукупності важелів функціонального призначення та головних системоутворюючих складових, що безпосередньо впливають на розвиток механізмів реалізації державної податкової політики на регіональному рівні для забезпечення цілісності й збалансованості системи як у часі, так і прагматично-функціональному просторі.

Реалізація податкового регулювання пов'язана із системою взаємодії інтересів держави, регіонів і платників податків. Ці інтереси є різноспрямованими, тому виважене використання засобів податкового регулювання не повинно суттєво порушувати баланс цих інтересів, тобто обмеженням у процесі податкового регулювання має бути забезпечення стійкості цієї системи.

Так, надмірне застосування податкових пільг з податків і зборів, що сплачуються до місцевих бюджетів (наприклад, плати за землю), може призводити до скорочення надходжень до цих бюджетів і підризу фінансової основи місцевого самоврядування [4]. Це, у свою чергу, порушує баланс інтересів держави та регіонів у контексті оподаткування.

Ми довели, що для побудови ефективної державної податкової політики на регіональному рівні та для усунення деструктивного впливу на розвиток системи податкового регулювання як у цілому в державі, так і на рівні регіонів необхідно вдосконалити систему існуючих принципів податкового регулювання шляхом доповнення такими принципами, як: а) принцип ранжування (це – уведення в системі регулювання ієрархії частин та їх ранжування для спрощення розробки системи, причому також установлюється порядок розгляду її частин); б) принцип виокремленої компетенції (це – надання на законодавчому рівні кожному суб'єктові регулювання точно окреслених функцій з відповідними обсягами ресурсів та їх джерел); в) принцип відсутності універсальних податкових рішень (це – ситуативний вибір заходів, способів, методів, інструментів регулювання).

Висновки. Узагальнюючи вищевикладене, визначено, що запропоновані концептуальні положення побудови системи податкової політики держави дають змогу виробити важелі організаційно-правового впливу для здійснення оцінки ефективності заходів податкового регулювання щодо перевірки законності, доцільності наданих податкових преференцій, застосування податкових санкцій, моніторингу податкових надходжень і профілактики правопорушень з метою встановлення оптимальних інституціональних умов розвитку бізнес-процесів та реалізації пріоритетів регіонального податкового менеджменту.

1. Акофф Р. Акофф о менеджменте [Текст] / Расселл Л. Акофф ; пер. с англ. под ред. Л. А. Волковой. – С. Пб. : Питер, 2007. – 448 с.
2. Єфименко Т. І. Основні напрямки трансформації податкової системи в Україні / Т. І. Єфименко // Фінанси України. – 2007. – № 9. – С. 9–13.

Кармазіна Н.В. Формування механізму макроекономічного регулювання структурної побудови податкової...

3. Колодинський С. Б. Стратегічне управління інноваційним розвитком підприємств регіону / С. Б. Колодинський // Вісник Академії економічних наук України. – 2009. – № 1. – С. 95–99.
4. Куценко Т. Ф. Бюджетно-податкова політика регіонів [Текст] / Т. Ф. Куценко. – К. : КНЕУ, 2006. – 508 с.

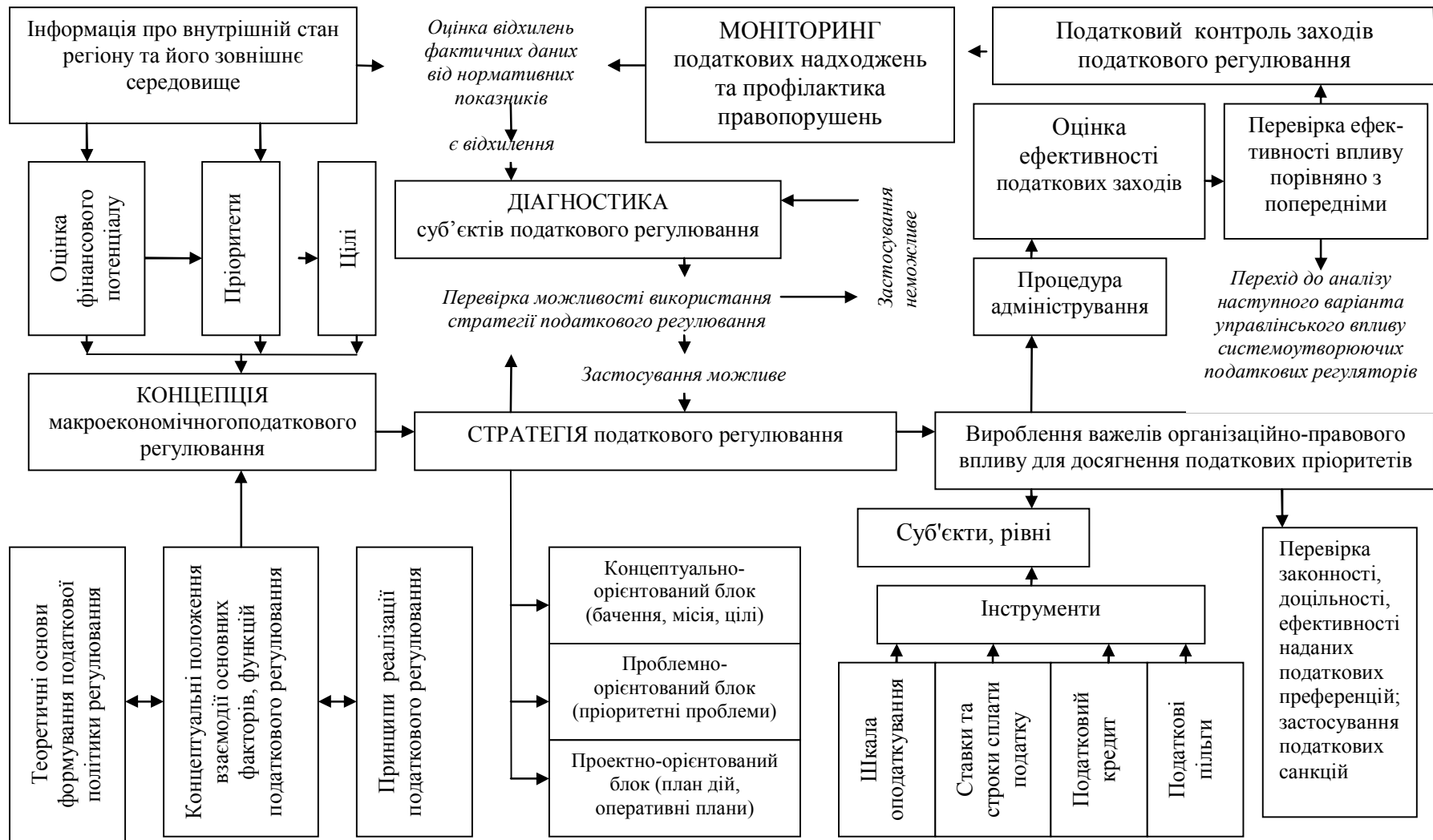


Рис. 1. Концептуальні положення побудови моделі макроекономічного регулювання податкової політики для регіонального розвитку підприємницького середовища в інноваційно-орієнтованій економіці (авторська розробка)

5. Квасовський О. Р. Проблеми наукової систематизації принципів оптимального оподаткування / О. Р. Квасовський // Економіка України. – 2010. – № 2. – С. 105–108.
6. Податковий кодекс України [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2010. – № 2755-VI. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
7. Соколовська А. М. Податкова система держави: теорія і практика становлення [Текст] / А. М. Соколовська. – К. : Знання-Прес, 2009. – 454 с.
8. Чумаченко Н. Г. Очерки по економике региона / Н. Г. Чумаченко. – К. : Наук. думка, 1995. – 338 с.

References

1. Akoff, R. *Akoff about management*. SPb.: Peter, 2007. Print.
2. Efimenko, T.I. “Main directions of transformation of the tax system in Ukraine”. *Finansy Ukrainy* 9(2007): 9–13. Print.
3. Kolodinsky, D.B. “Strategic management of innovative development of the enterprises of the region”. *Visnyk Akademii ekonomichnykh nauk Ukrainy* 1 (2009): 95–99. Print.
4. Kutsenko, T.V. *Fiscal policy of regions*. Kyiv : KNEU, 2006. Print.
5. Quassowski, A.R. “Problems of scientific systematization of the principles of optimal taxation”. *Ekonomika Ukrainy* 2 (2010): 105–108. Print.
6. “Tax code of Ukraine”. *Vidomosti Verkhovnoi Rady* 2755-VI (2010). Web.<<http://zakon.rada.gov.ua>> 4 November 2013.
7. Sokolovskaya, A. M. *The Tax system of the state: the theory and practice of formation*. Kyiv: Knowledge-Press, 2009. Print.
8. Chumachenko, N. G. *Essays on the economy of the region*. Kyiv: Naukova Dumka, 1995. Print.

Рецензенти:

Царенко О.В. – доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри обліку і аудиту Академії муніципального управління.

Криховецька З. М – кандидат економічних наук, доцент кафедри фінансів ДВНЗ “Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника”.

УДК 336.132.11

ББК 65.26

Дмитровська В.С.

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

ДВНЗ “Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника”,
Міністерства освіти і науки України,
кафедра фінансів,
76000, м. Івано-Франківськ, вул. Шевченка, 57,
тел. : 0342596176,
e-mail: dmitrovska_veronika@mail.ru

Анотація. У статті розглянуто теоретичні засади формування дохідної частини місцевих бюджетів. Особлива увага приділена власним доходам місцевих бюджетів, ресурсному забезпеченню виконання власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування. Обґрунтовано пропозиції щодо покращення ресурсного забезпечення органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: місцеві бюджети, доходи бюджету, місцеві органи самоврядування, власні доходи місцевих бюджетів, податок з доходів фізичних осіб.

Annotation. The theoretical base of revenues of local budgets was examined in the article. Particular attention was paid to the own revenues of local budgets, resource provision of their own and delegated powers of local government. It was considered the suggestions for improving the resource support of local governments.

Keywords: local budget, revenues, local governments, own revenues of local budgets, income tax.