

*В. А. Савчук,
к. е. н., завідувач, Кам'янець-Подільське відділення Київського фінансово-економічного
коледжу Національного університету державної податкової служби України*

ПОДАТКОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ: СУТНІСТЬ ТА ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

V. Savchuk,
Phd of economics, chief of Kamianets-Podilsky department
of Keiv financial-economic college of National University of State Tax Service of Ukraine

TAX REGULATION OF THE ECONOMY: ESSENCE AND PROBLEMS IN UKRAINE

Стаття присвячена проблемам податкового регулювання економіки в Україні. Виявлені основні причини виникнення проблем у податковому регулюванні та напрями їх вирішення. З'ясовано, що підґрунтям виникнення проблем у податковому регулюванні є недотримання базових принципів оподаткування.

Article is devoted to the problems of the tax regulation of the economy in Ukraine. The main causes of problems in the tax regulation and directions of their decision are identified. Found that the foundation of any problems in the tax regulation is to comply with the basic principles of taxation.

*Ключові слова: податкове регулювання, податок, податкова ставка, принципи оподаткування.
Key words: tax regulation, tax, tax rate, the principles of taxation.*

ВСТУП

Податкове регулювання на сьогоднішній день є однією з найбільш дискусійних проблем, яку обговорюють вітчизняні вчені. Дискусії точаться як навколо інструментарію податкового регулювання, так і стосовно напрямів його використання у контексті оптимізації різноманітних економічних явищ і процесів. За незначний проміжок існування вітчизняної податкової системи відбулося формування негативного іміджу та сприйняття платниками податкового інституту як такого, що спричиняє не лише економічне, а й моральне їх виснаження. Це, разом з відхиленням від визнаних світом основних принципів побудови податкової системи, зумовило високий ступінь ухилення від сплати податків та низьку якість податкового регулювання.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Різні аспекти податкового регулювання розкриваються у працях О. Данілова, Л. Демиденко, В. Мельника, Т. Паєнтко, А. Соколовської та ін. Не применшуючи значимості доробку зазначених дослідників, вважаємо що проблеми податкового регулювання економіки України потребують подальших розробок.

МЕТА СТАТТІ

Мета статті — виявити підґрунтя виникнення проблем податкового регулювання економіки в Україні та обґрунтувати напрями їх вирішення.

ВИКЛАДЕННЯ ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Податкове регулювання економіки є складовою державного регулювання економічних процесів. Його еволюція знайшла своє відображення у еволюції податкової системи. Податки існують у суспільстві майже тисячу років, але й досі питання їхньої сплати лишаються вкрай важливими

як для державної влади, так і для населення, оскільки оподаткування стосується майже кожного члена суспільства, будь-якої родини [3, с. 111].

Об'єктивними передумовами виникнення податків є не лише поява товарного виробництва, розподіл суспільства на класи, але і держава. Оскільки саме з виникненням держави з'явилися витрати на утримання армії, судів, урядовців й інші витрати, на покриття яких були потрібні відповідні фінансові кошти. Податки не лише створили державу, але й протягом усього її існування сприяють її оформленню, податки є причиною появи нових органів влади, за допомогою податків мобілізуються кошти, які потім використовуються для фінансування функцій держави тощо.

Податки виникли практично в той же час, коли виникли перші держави. Проте про регулюючий вплив на економічні відносини у суспільстві ми можемо вести мову лише після буржуазних революцій і становлення капіталістичного способу виробництва, де держава почала розглядатися як певна регулююча сила. Суть податків у практичному значенні зводилася до стягування коштів з господарюючих суб'єктів і громадян в державну "казну" з метою їх подальшого розподілу на потреби держави. Але, якщо спочатку податки носили чисто фіскальний характер, тобто були основним джерелом формування фінансових ресурсів держави, то згодом, держава вирішила брати активну участь в організації господарської діяльності країни, функції податків набули суттєвих регулюючих ознак.

Процес впровадження ринкових принципів у побудові відносин управління як у сфері бізнесу, так і у державних структурах, в умовах України, як і в інших постсоціалістичних країнах має свою історію, яка характеризується рядом невдач щодо адаптації ринкових інститутів, які запозичалися з розвинених економік західного зразка. На думку провідних вчених, які досліджували аспекти запровадження

інститутів ринкового регулювання у економічну систему країн колишнього СРСР, у більшості випадків такі експерименти закінчувалися невдачею [5]. Проте необхідність запозичення таких інститутів доводить факт низької конкурентоспроможності національної економіки як України, так і інших країн пострадянського простору, у міжнародному середовищі. Для ефективної життєдіяльності у нових умовах запозичений інститут повинен бути реорганізований і приведенний у відповідність національно-культурним особливостям країни-реципієнта, інакше такий інститут, подібно імплантованим чужорідним органам в організм людини, буде відторгнуто, або використано у зовсім інших цілях, ніж передбачалося. Така ситуація трапилася в Україні при створенні податкової служби та формуванні податкової системи. Варто зазначити, що система оподаткування та податкова політика формувалися на основі нормативних актів, норми яких також було запозичено разом з методологією, тому достатнє нормативне забезпечення функціонування податкової та інших систем, не є критерієм визначення умов для розвитку таких інститутів [6, с. 206 — 209]. Тим більше, якщо таке забезпечення є неповноцінним та суперечливим.

Податкове регулювання є одночасно системою податкових важелів і податкових органів, які, виконуючи своє призначення, втілюють державну податкову політику. Тобто можна розглядати історію формування системи податкового регулювання як з точки зору формування інструментів регулювання — податків та інших обов'язкових платежів, як історію формування податкових служб, а також як історію управління податками, тобто податкового менеджменту. У механізмі регулювання сучасного ринкового господарства почало формуватись нове співвідношення між ринковим і державним регулюванням. Так, у 80-і роки в країнах Західної Європи почали приділяти увагу автоматичному ринковому регулюванню, проте механізм державного регулювання не нівелювався. Наголос робиться на більш гнучкому поєднанні його з ринковим регулюванням. Виробилося два нових підходи щодо державного регулювання ринкового господарства, заснованих на фіскальному й грошово-кредитному інструментарії. Державне регулювання економіки може бути жорстким, прямим і частковим, м'яким, про що свідчить система державного регулювання економіки колишнього СРСР.

Загалом податкове регулювання виступає інструментом впливу держави на процес перерозподілу ВВП в економіці, таким чином впливаючи на поведінку суб'єктів господарювання — платників податків, а також інших платників (фізичні особи держпрацівники тощо) [1, с. 54]. Метою податкового регулювання, яка сформувалася в результаті еволюції оподаткування, є економічна і соціальна стабільність та зміцнення існуючого ладу усередині країни і за кордоном. Від цієї головної цілі виникає множина конкретних цілей, без здійснення яких не може бути досягнута головна. Ці конкретні цілі нерозривно пов'язані з об'єктами та інструментами податкового регулювання.

Серед інструментів податкового регулювання найбільш універсальним та дієвим інструментом виступають податки. Це пояснюється тим, що на відміну від решти інструментів, вони носять практично всеосяжний характер — зачіпають майже всіх економічних агентів. Податки встановлюють рівень державної централізації ВВП, який на даний час коливається в різних країнах у межах 30—50%, та пропорції розподілу й перерозподілу доходів юридичних і фізичних осіб. У сучасних умовах податки виступають основним методом формування доходів держави. Так, їх питома вага в доходах бюджету сягає 90—95%. Це надійні, стабільні й регулярні надходження, що обумовило їх широке застосування. Однак в Україні частка податкових надходжень у загальних доходах бюджету не сягає 90%, і є першою причиною виникнення проблем у податковому регулюванні. Ос-

кільки дефіцит грошових коштів в бюджеті держави обумовлює потребу у пошуку додаткових джерел їх формування, у т.ч. як за рахунок збільшення неподаткових надходжень, так і за рахунок підвищення рівня податкового навантаження.

Не менш важливим є регулюючий аспект використання податків державою. Встановлюючи форми й рівень оподаткування доходів юридичних і фізичних осіб, держава формує певну систему економічних інтересів у суспільстві. За їх допомогою можна стимулювати одних суб'єктів (чи певні сфери діяльності) й стримувати інших. Вони визначають рівень чистих доходів підприємств та громадян і, відповідно, рівень споживання. Використовуючи податки, держава може надійно і цілеспрямовано впливати на вирішення перш за все основної проблеми регулювання суспільного виробництва — встановлення рівноваги між сукупним попитом і пропозицією. В умовах надмірного похваллення виробництва і зростання пропозиції держава, може стримувати цей процес збільшенням рівня оподаткування юридичних осіб. Навпаки, вирішення завдання стимулювання попиту, а відтак і виробництва, засновується на зниженні рівня оподаткування, насамперед, фізичних осіб.

Застосування інструментів податкового регулювання вимагає постійного пошуку компромісу між дотриманням інтересів платників податків та держави. Ігнорування компромісного характеру оподаткування перетворює податки на інструмент з непередбачуваними наслідками, або ж суттєво знижує результативність застосування такого інструменту. Саме цей аспект є другою причиною проблем у податковому регулюванні економіки України. Ігнорування інтересів платників податків на перших етапах створення податкової системи України призвело до того, що значна частина платників податків так чи інакше почала працювати в тіні, а це суттєво звузило базу оподаткування та спричинило недоотримання доходів бюджету. У подальшому упорядкування податкової системи та зниження рівня податкового навантаження не дало очікуваних результатів, оскільки спрацював ефект безбілетника — платники звикли не платити податки і на сьогоднішній день повністю вивести їх в офіційний сектор економіки досить складно.

Ще одна проблема криється у відношенні до податків як інструментів регулювання економічних процесів. Податки є інструментами стратегічного характеру, між моментом їх запровадження та отриманням очікуваного ефекту існує певний часовий лаг. Крім того, очікуваний ефект виявиться повноцінним, якщо платники податків впевнені у тому, що у найближчому майбутньому радикальні зміни в оподаткуванні не відбудуться. В Україні не рідкими були спроби використати податки у якості інструментів тактичного регулювання, що спричиняло часті, іноді хаотичні зміни у податковому законодавстві. І, як наслідок, не мало позитивного впливу на економічні процеси.

Вплив податків на економічні процеси реалізується через такі важелі як ставки оподаткування, пільги, механізм стягнення, санкції за порушення податкового законодавства. Рівень податкових ставок має бути компромісним відносно інтересів платників податків і держави, він повинен визначатися із додержанням принципів стабільності і гнучкості. Якщо вести мову про дотримання принципу стабільності, то із набуттям чинності Податкового кодексу України цей принцип є відносно витриманим, оскільки зміни ставок податків є передбачуваними. Рівень ставок більшості податків також направлений на оптимальну реалізацію фіскальної та регулюючої функції податків. На наш погляд, нереалізованим є принцип гнучкості, оскільки ставки справляння податків є пропорційними (крім податку на доходи фізичних осіб), а стимулюючі механізми податкових виключень практично не застосовуються (окрім податку на доходи фізичних осіб через механізм податкової знижки). Як свідчить світовий досвід, механізм податкових знижок стимулюючого харак-

теру застосовується у багатьох країнах світу, що дає можливість оптимально поєднати реалізацію фіскального та регулюючого потенціалу оподаткування.

Суперечливою є практика застосування податкових пільг в Україні. Складність цього важеля податкового регулювання полягає у тому, що замість виконання регулюючих функцій він може перетворитися на інструмент формування прямих втрат бюджету, особливо якщо пільги матимуть підтримуючий характер. Також не можна відкидати ризик того, що пільги можуть бути використані у схемах ухилення від сплати податків. Однак грамотна побудова системи податкових пільг дає можливість забезпечити дотримання принципу гнучкості оподаткування за рахунок диференціації податкового навантаження на різних платників податків.

Важливим елементом податкового регулювання є механізм нарахування і сплати податків, адже визначення тривалості податкового періоду, термінів декларування та сплати податків є фундаментом дотримання одного з ключових принципів оподаткування — зручності сплати податків. З точки зору податкового регулювання принцип зручності полягає не стільки у збільшенні тривалості податкового періоду, а скільки у встановленні таких термінів сплати податків, які б забезпечували мінімальне вимивання оборотних коштів у платників податків. Також важливе значення має формування бази оподаткування. Оптимальним можна вважати таке податкове регулювання, коли за розширення податкової бази відбувається зниження ставок податків, у такому разі бізнес має більшу фіскальну свободу, а держава має достатньо податкових надходжень до бюджету.

Не менш важливим аспектом податкового регулювання є відповідальність платників податків за порушення податкового законодавства. У даному випадку значення має не тільки рівень штрафних санкцій, але і ймовірність настання покарання, тотальний характер застосування відповідальності, а не вибірковий. Саме вибірковість настання покарання є однією з причин ухилення від сплати податків в Україні. Ефективний механізм податкового регулювання передбачає таку систему відповідальності, яка робить не вигідним ухилення від сплати податків.

Підводячи підсумок, податкове регулювання в умовах глобалізації можна визначити як сукупність форм і методів державного втручання в економіку з метою забезпечення дотримання національних економічних інтересів на світовому ринку на засадах гармонізації вітчизняного податкового законодавства і аналогічним законодавством країн світу.

Не викликає сумніву те, що податкове регулювання є складною дією податкової політики держави, оскільки його мета — не тільки дотримання інтересів держави в бюджетно-податковій сфері діяльності, тобто забезпечення покриття державних витрат доходами бюджету, але й інтересів платника податків, а також забезпечення необхідних умов для зростання добробуту громадян України в цілому.

Практична реалізація принципів податкового регулювання здійснюється за допомогою відповідної методики. Теорія податкового регулювання економіки вказує на необхідність системного та функціонального підходу до вибору засобів та методів впливу держави через податкові елементи на суб'єктів економічних відносин. Регулюванню підлягають складні процеси життєдіяльності суспільства, на які нездатні ефективно впливати інші важелі державного регулювання або будь-які вибіркові, незбалансовані їх комбінації.

Результативність податкового регулювання зростає, якщо ці важелі застосовуються не випадково чи під тиском груп спеціальних інтересів, а системно, науково-обґрунтовано, виходячи з довгострокових цілей і поточних завдань соціально-економічного розвитку бюджетно-податкової системи та економіки в цілому.

ВИСНОВКИ

Таким чином, основними чинниками виникнення проблем у податковому регулюванні економічних процесів в Україні є випадки ігнорування необхідності досягнення компромісу між інтересами платників податків та держави, спроби застосувати податки у якості інструментів тактичного регулювання, диспропорції у податкових важелів, а також ймовірність вибіркового застосування відповідальності за порушення податкового законодавства. Більшість із значених проблем є наслідками порушення базових принципів оподаткування і можуть бути вирішені шляхом оптимального поєднання адміністративних та економічних методів втручання в економіку.

Беручи до уваги нерівномірність економічного розвитку, виникає необхідність наукового пошуку теоретичних моделей побудови податкової системи та податкового регулювання в умовах розвитку зовнішньоекономічних зв'язків, зокрема України, які б дали змогу вважати їх ефективним стимулом розвитку національного господарства та розширення інтеграції національної економіки в світове господарство з урахуванням національних інтересів.

Література:

1. Вакулич І.П. Податкове адміністрування та ефективність податкової системи / І.П. Вакулич // *Фінанси України*. — 2003. — № 2. — С. 54—59.
2. Данилов А.Д. Налоговая нагрузка в системе фискального регулирования финансовых потоков / Данилов А.Д., Паентко Т.В. // *Белорусский экономический журнал*. — 2012. — № 3. — С. 113—120.
3. Демиденко Л.М. Розвиток теорії оподаткування вченими заходу / Л.М. Демиденко // *Фінанси України*. — 2004. — № 5. — С. 111—114.
4. Мельник В.М. Генеза теорій податків / В.М. Мельник // *Фінанси України*. — 2004. — № 8. — С. 43.
5. Олейник А. Издержки и перспективы реформ в России: институциональный подход / А. Олейник // *МЭМО*. — 1997. — № 12.
6. Олейник А. Институциональная экономика / А. Олейник. — М.: ИНФРА-М, 2000. — С. 206—209.
7. Паентко Т.В. Потенціал податку на прибуток у регульованих інвестиційних потоках країни / Т.В. Паентко // *Економічний часопис* — XXI. — 2013. — № 7—8. — С. 76—79.
8. Соколовська А.М. Податкова система держави: теорія і практика становлення [монографія] / А.М. Соколовська. — К.: Знання-Прес, 2004. — 454 с.

References:

1. Vakulich, I. (2003), Tax administration and effectiveness of tax system, *Finansy Ukrainy*, Vol. 2, pp.54—59.
 2. Danilov, A. and Paientko, T. (2012), Tax burden in system of fiscal regulation of financial flows, *Beloruskiy ekonomicheskij jurnal*, Vol. 3, pp.113—120.
 3. Demydenko, L. (2004), Development of theory of taxation by western scientists, *Finansy Ukrainy*, Vol. 5, pp.111—114.
 4. Melnik, V. (2004), Genesis theory of taxes, *Finansy Ukrainy*, Vol. 8, pp.43.
 5. Oleynik, A. (1997), The costs and prospects of reform in Russia: an institutional approach, *ME and MO*, Vol. 12.
 6. Oleynik, A. (2000), *Institutionalnaya ekonomika [Institutional economy]*, Moscow, INFRA-M.
 7. Paientko, T. (2013), Potential of corporate income tax in regulation of investment flows in Ukraine, *Economichnyi chasopys* — XXI, Vol.7—8, pp.76—79.
 8. Sokolovska, A. (2004), *Podatkova systema derjavy: teoriya i praktika stanovlenia [Tax system: theory and practice of generation]*, Kiev, Znannya-Press.
- Стаття надійшла до редакції 25.11.2013 р.*