УДК 336.226

Л. К. Сало,
аспірант, Львівська державна фінансова академія

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ТА РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

FEATURES OF THE FORMATION AND IMPLEMENTATION OF NATIONAL AND REGIONAL TAX POLICY OF UKRAINE IN MODERN CONDITIONS

Проаналізовано зміст та сучасний стан державної податкової політики України та її складової регіонального характеру. Зазначено основні заходи реформування податкової системи у відповідності до Концепції розвитку. Аргументовано доцільність запровадження концепції реформування податкової політики на основі її децентралізації. Особлива увага приділена аналізу сучасної регіональної податкової політики з зазначенням цілей та напрямів державного регулювання у сфері забезпечення фінансової стійкості регіону.

Maintenance and modern state of public tax policy of Ukraine and her constituent of regional character are analysed. The basic measures of reformation of the tax system are marked in accordance with Conception of development. Expediency of input of conception of reformation of tax politics is argued on the basis of her decentralization. The special attention is spared to the analysis of modern regional tax politics with pointing of aims and directions of government control in the field of providing of financial firmness of region.

Ключові слова: державна податкова політика, регіональна податкова політика, моделі податкової політики, цілі регіональної політики, фінансова стійкість регіону.
Key words: public tax policy, regional tax politics, models of tax politics, aim of regional politics, financial firmness of region.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

У сучасних умовах розвитку ринкових відносин України важливого значення набуває питання більш чіткого обгрунтування ролі та особливостей оподаткування, оскільки податки є і залишаються не лише джерелом наповнення бюджету для забезпечення фінансових потреб держави, а й важливим інструментом регулювання соціально-економічних відносин у суспільстві. Ефективність оподаткування в державі безпосередньо залежить від особливостей формування та реалізації податкової політики, яка розглядається як складова фінансової політики та повинна забезпечувати сталий соціальний та економічний розвиток країни.

Не зважаючи на існування значної кількості праць відомих світових та вітчизняних дослідників, на сучасному етапі розвитку економіки залишаються не вирішеними проблеми ефективного формування та реалізації податкової політики держави. Сьогодні сфера застосування терміну "податкова політика" є надзвичайно широкою. Вивчаючи праці провідних вітчизняних науковців, можна спостерігати різноманітність думок щодо трактування даного визначення, які відрізняються один від одного цілями, завданнями, метою, а також різноспрямованістю досліджуваних аспектів, які включаються в те чи інше визначення. Переважна більшість визначень категорії "податкова політика" спрямовані на ідентифікацію саме державних аспектів, натомість рідко можна зустріти визначення, які б ідентифікували її вагому складову — регіональну податкову політику. Та варто зазначити, що сталий соціально-економічний розвиток України залежить не лише від ефективної та дієвої державної податкової політики, а й від особливостей регіональної.

Розглядаючи теоретичні аспекти формування державної та регіональної податкової політики, можна спостерігати єдність теоретичної бази оподаткування без особливого акцентування уваги на її регіональних особливостях але якщо мова йде про засади реалізації податкової політики в контексті забезпечення економічного розвитку країни, то доцільно відрізняти характер державної та регіональної податкової політики. З огляду на це, актуальним залишається питання формування та реалізації ефективної податкової політики держави та її складової регіонального характеру.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Дослідженням питань формування та реалізації державної податкової політики, а також проблемами оподаткування займалися такі іноземні вчені, як Г. Беккер, Ш. Бланкарт, В. Бухольц, А. Вагнер, В. Вігард, Е. Дж. Дол-

лан, Л. Ерхард, Кінг Дж. Р., А. Лаффер, А. Мардсен, Дж. С. Мілль, Р. Мусграв, В. Ойкен, Ш. Партапарати, Р. Рейган, Д. Ріккардо, А. Сміт, Дж. Стігліц, К. Хейді. До вітчизняних науковців, що займаються вивченням даної проблематики доцільно віднести: А. Аронов, З. Варналій, Т. Воїнова, О. Врублевський, О. Десятнюк, Л. Дікань, Г. Журавель, Ю. Іванов, В. Ільяшенко, А. Ісаєв, М. Карасев, Б. Карпінський, А. Крисоватий, Н. Крючкова, І. Кучеров, І. Майбуров, П. Мельник, С. Онишко, В. Пансков, Г. Поляк, М. Романовський, А. Соколовська, Г. Сокольников, Л. Тарангул, А. Тищенко, А. Толкушкін, С.І. Юрій, Т. Юткина та ін. [1—12].

Сучасна спрямованість податкової політики на соціально-економічний розвиток України є достатньо дискусійною та грунтується на двох фундаментальних складових: забезпечення інтересів держави через реалізацію податкових принципів та досягнення максимальної зацікавленості платників податків у подальшому веденні своєї діяльності через практику залишення їм достатніх ресурсів для відтворення та розвитку [5, с. 191]. Саме за рахунок ефективного поєднання на законодавчому рівні даних складових податкової політики можна досягнути високих показників економічного розвитку держави.

Більшість науковців наголошують на тому, що слід розглядати виключно державний аспект податкової політики, без акцентування особливої уваги на регіональній податковій політиці [2; 3; 8; 10; 12]. Та слід врахувати той факт, що майбутній розвиток України у всіх сферах потребує реалізації податкової політики саме на основі її децентралізації, розмежовуючи механізми оподаткування в центрі та на місцях.

Особливої уваги в контексті даної проблеми заслуговує позиція Ільяшенко В.А., вчена вважає, що стабільний розвиток України безпосередньо залежить від ефективної стратегії державної податкової політики, реалізація якої на практиці відбувається з врахуванням регіонального аспекту податкової політики. Так, взаємозв'язок між державою та її окремими регіонами реалізується в залежності від рівня досконалості податкової політики країни в цілому та податкової політики регіонів зокрема [3, с. 16—17]. Тому достатньо актуальною для України є проблема перерозподілу податкових доходів держави між бюджетами різних рівнів та забезпечення збалансованого розвитку регіонів.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Метою роботи є потреба в дослідженні змісту та сучасного стану державної податкової політики та її складової регіонального характеру.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Еволюція оподаткування свідчить, що податки можуть не лише забезпечувати мобілізацію коштів до бюджетів усіх рівнів, в обсягах необхідних для виконання покладених на державу функцій, але й сприяти активізації підприємницької діяльності як в державі, так і за її межами, цим самим забезпечуючи сталий економічний та соціальний розвиток країни. Використання податків для досягнення поставлених цілей може відбуватися виключно в рамках реалізації податкової політики держави.

Державна податкова політика займає вагоме місце в контексті забезпечення відносин між державою та суспільством, цим самим забезпечує вирішення як поточних проблем соціально-економічного характеру, так і досягнення стану збалансованості на перспективу. З огляду на це, М.М. Свердан пропонує виділити систему заходів, що реалізуються з метою вирішення суспільних завдань короткострокового та довгострокового характеру. До завдань короткострокового характеру доцільно віднести: забезпечення максимального рівня зайнятості населення, досягнення сталого економічного зростання в державі, а також підвищення рівня добробуту. Відповідно короткостроковими завданнями є: наповнення державного бюджету в контексті забезпечення його рівноваги, стимулювання ділової, інноваційної та інвестиційної активності [11, с. 208]. Слід зазначити, що залежно від характеру формування стратегії та тактики податкової політики держави, будуть змінюватись можливості для функціонування інструментарію фінансово-економічної політики.

Сучасний соціально-економічний розвиток як України, так і регіонів значною мірою залежить від побудови та реалізації дієвої стратегії податкової політики, яка б забезпечила наповнення державного бюджету коштами для забезпечення стану його збалансованості, шляхом ефективного перерозподілу національного доходу країни, стимулювання підприємницької активності, дотримання інтересів платників податків в частині нормативно-правового забезпечення, запровадження дієвого механізму активізації інноваційного та інвестиційного розвитку держави.

Сьогодні більшість вчених розглядають податкову політику лише як діяльність держави в сфері становлення та стягнення податків, тобто доводять важливість обмежити сферу податкової політики виключно сферою податків. Зокрема, такої думки дотримуються такі вчені, як П.М. Гарасим, О.М. Десятнюк, Г.П. Журавель, І.О. Лютий, С.І. Юрій. У своїх наукових працях вони характеризують податкову політику як "діяльність держави у сферах запровадження, правового регламентування та організації справляння податків і податкових платежів до централізованих фондів грошових ресурсів держави" [2; 8; 12]. М.В. Романовський, О.В. Врублевський подають визначення податкової політики "як комплекс заходів держави в області податків, спрямованих на досягнення будь-яких цілей" [10, с. 87]. Н.М. Крючкова визначає податкову політику як "складову фінансової політики та являє собою систему правових норм і організаційно-економічних заходів регулюючого характеру, прийнятих і здійснюваних органами державної влади на національному і регіональному рівнях, а також органами місцевого самоврядування у сфері податкових відносин з організаціями і фізичними особами" [7, с. 4].

Проаналізувавши наведені трактування категорії, слід зазначити, що науковці виділяють певні характерні особливості податкової політики, а саме: фіскальні та регулятивно-стимулюючі позиції. Фіскальні проявляються у мобілізації відповідних надходжень до бюджету для підтримання макроекономічної та соціальної рівноваги, регулятивно-стимулюючі позиції у стимулюванні економічного зростання [11, с. 210]. Прийнятий сьогодні Податковий кодекс України дозволяє на законодавчому рівні ефективно поєднати фіскальний та регулятивно-стимулюючий потенціал податкової політики, забезпечивши в майбутньому зростання виробництва, інвестиційної активності та зайнятості населення.

Ефективність реалізації державної політики в сфері податків залежить від обраної моделі податкової політики. Ліберально-обмежена модель формування та реалізації податкової політики характерна для країн, які на перше місце ставлять нарощування виробництва товарів, зростання доходів населення за рахунок активізації ділової та підприємницької активності, а також завоювання нових зовнішніх ринків. У рамках даної моделі органи державної влади не втручаються у процес регулювання діяльності суб'єктів господарювання та не надають жодних гарантій учасникам ринкових відносин, з метою запобігання збільшення зовнішніх зобов'язань держави. Для цієї моделі формування та реалізації податкової політики характерне обмеження соціальних гарантій та державне стимулювання інвестиційного та інноваційного розвитку у виробничій сфері. Сьогодні така модель притаманна Мексиці, Бразилії та Китаю. Соціально-напружена модель податкової політики властива постіндустріальним країнам, до яких належить і

Україна, оскільки держава змушена забезпечувати соціальний захист малозабезпечених верств населення та підтримувати високі стандарти споживання. На першому місці стоїть забезпечення зайнятості населення, зменшення нерівномірності в розподілі доходів, використання фінансових ресурсів шляхом нарощування зовнішнього боргу. У системі оподаткування переважають високі ставки податків [1, с. 322—326].

Сучасний стан податкової політики України є одним з складних та найменш ефективним у глобальному порівнянні. Причиною цього науковці вважають високе податкове навантаження на бізнес, зокрема на фонд оплати праці; нераціональний розподіл податкового навантаження між платниками податків; закріплення фінансових ресурсів та повноважень в основному за державним бюджетом; невиправдане надання податкових преференцій; витратність процесу адміністрування податків; низька ефективність податкової системи в цілому.

З метою подолання негативних тенденцій в вітчизняному оподаткуванні, Державна податкова служба України пропонує дотримуватись Концепції реформування податкової системи, яка передбачає збереження спрощеної системи оподаткування, а також певних пільг з податку на прибуток, зокрема можливість сільгоспвиробникам сплачувати фіксований сільгоспподаток. Також передбачається зниження діючих податкових ставок: ПДВ до 7—12%, єдиний соціальний внесок — до 15%, податок на доходи фізичних осіб до 10% з паралельним впровадженням прогресивної шкали. З метою мобілізації необхідної суми фінансових ресурсів у бюджет запровадять так звані компенсаторні механізми, які передбачатимуть відміну пільг та розширення бази оподаткування таких податків, як: ПДВ з умовою додаткового оподаткування продажів за ставкою 2—2,5%, єдиний соціальний внесок — повернення до оподаткування купівлі безготівкової іноземної валюти за ставкою 3% [6].

В умовах становлення та подальшого розвитку ринкової економіки України необхідно запровадити ефективну концепцію реформування податкової політики на основі її децентралізації. Розмежування між державою та регіонами зобов'язань щодо механізмів реалізації оподаткування випливає з необхідності обгрунтування загальної стратегії розвитку податкової політики. Сьогодні регіональна податкова політика держави відіграє вагому роль, оскільки від неї значною мірою залежить як соціально-економічний розвиток регіонів, так і держави в цілому, а також їх привабливість для отримання прибутків підприємцями та населенням [3, с. 16].

Отже, регіональна податкова політика держави — це система заходів державних та місцевих органів влади у податковій сфері, спрямованих на вдосконалення оподаткування та забезпечення інтересів держави стосовно регіонів і внутрішніх інтересів самих регіонів. Основною особливістю регіональної податкової політики є те, що вона об'єднує як загальнодержавні важелі оподаткування регіонів, так і діяльність органів місцевого самоврядування щодо встановлення, правового регламентування, а також організації справляння податків з метою забезпечення соціально-економічної стабілізації, формування ефективних умов для інноваційного, інвестиційного розвитку регіонів, що в кінцевому підсумку забезпечить їх високу конкурентоспроможність. На сьогоднішній день політика регіонального оподаткування достатньо мало вивчена, оскільки в нашій державі вона переважно розглядається як невід'ємна частина державної податкової політики. Та слід врахувати той факт, що регіональна податкова політика сприяє комплексній оцінці проблем та явищ у загальнодержавному масштабі, а також доповнює державну політику регіонального розвитку по адміністративно-територіальним одиницям.

Окреслення основних орієнтирів для подолання міжрегіональних диспропорцій, а також підвищення конкурентоспроможності депресивних регіонів потребує визначення основних цілей регіональної політики у сфері оподаткування, оскільки вони визначають відповідну модель, методи, а також і засоби податкової політики. До основних цілей сучасної регіональної податкової політики доцільно віднести [3, с. 17]:

— простоту та зрозумілість податкового законодавства, з приводу сплати місцевих податків та зборів для суб'єктів господарювання;

— стимулювання інноваційної та інвестиційної активності регіонів через запровадження комплексу ефективних фіскальних інструментів;

— формування територіальної справедливості регіонів шляхом аналізу його податкоспроможності;

— розширення податкового простору регіонів, за рахунок державної підтримки вітчизняних виробників;

— розширення податкової бази шляхом стимулювання експортно- та імпортоорієнтованих виробництв.

Отже, аналізуючи ситуацію, яка склалася в регіональній політиці України сьогодні, слід зазначити, що вона дещо відрізняється в розрізі різних регіонів стосовно їхньої податкоспроможності. Тому нагальною проблемою і надалі залишається зближення рівнів соціально-економічного розвитку різних регіонів, шляхом досягнення територіальної справедливості в оподаткуванні. Так, для розвитку депресивних регіонів, більшість країн світу застосовують саме такий принцип в оподаткуванні, оскільки одні регіони потребують державної підтримки, інші — "сильні" регіони — забезпечують розв'язання власних соціально-економічних проблем самостійно. Для з'ясування сучасного фінансового стану регіонів України деякими науковцями було проведено діагностику фінансової спроможності їх соціально-економічного розвитку, на основі розрахунку запасу фінансової достатності, запасу фінансової дієздатності, запасу фінансової стійкості. У результаті дослідження було з'ясовано, що до фінансово спроможних або "сильних" у фінансовому плані регіонів сьогодні відносимо м. Київ, Запорізьку, Донецьку, Полтавську, Луганську, Вінницьку, Миколаївську, Сумську, Чернігівську, Дніпропетровську, Одеську, Харківську області. Стратегічними орієнтирами в даних регіонах є нарощення фінансової спроможності, активізація інвестиційної діяльності, економія та інтенсивне використання фінансових ресурсів, забезпечення самодостатності. До "слабких" регіонів відповідно відносять: Київську, Рівненську, Кіровоградську, Житомирську, Черкаську, Львівську, Волинську, Закарпатську, Івано-Франківську, Херсонську, Хмельницьку, Чернівецьку, Тернопільську області. Тут стратегічними орієнтирами є бюджетна підтримка регіонів, пошук потенційних джерел фінансових ресурсів та їх результативне використання [4, с. 24—27]. Таким чином, значна частина регіонів України сьогодні знаходиться за межею фінансової спроможності. На це вплинуло, перш за все, відсутність виважених та ефективних стратегічних орієнтирів забезпечення фінансової стабільності регіонів, використання неефективного інструментарію стимулювання соціально-економічного розвитку регіону, а також недосконалість державної політики стосовно децентралізації податкової системи країни.

Забезпечення фінансової стабільності регіонів відіграє важливу роль в умовах правового регламентування відносин між державою та регіонами при реалізації регіональної політики розвитку. Так, для формування умов сталого макроекономічного розвитку країни в цілому необхідно досягти високих фінансових показників регіонального розвитку. Основними напрямами державного регулювання у сфері забезпечення фінансової стійкості регіону є:

— формування фінансових умов для розвитку спеціальних економічних зон та територій пріоритетного розвитку;

— надання фінансової допомоги з державного бюджету депресивним регіонам;

— залучення наявних та потенційно можливих фінансових ресурсів для забезпечення соціально-економічних потреб регіонів;

— формування дієвих механізмів раціонального розподілу та використання фінансових ресурсів;

— створення умов для активізації інвестиційної та ділової активності регіонів;

— збільшення надходжень від місцевих податків та зборів;

— забезпечення бюджетної рівноваги регіонів;

— розміщення державних замовлень на поставку продукції загальнодержавного значення [3, с. 21].

Ефективна регіональна податкова політика базується, перш за все, на можливостях регіону зі сплати податків, з врахуванням його життєвих інтересів, територіальних та соціально-економічних особливостей, тобто мова йде про вилучення лише надлишку грошових ресурсів в бюджети різних рівнів. Розширення можливостей депресивних регіонів зі сплати податків можливо за рахунок стимулювання ділової активності шляхом застосування спеціальних податкових режимів, зокрема:

— спеціальний режим оподаткування суб'єктів господарювання, які реалізують інвестиційні проекти на території спеціальних економічних зон;

— спеціальні режими оподаткування суб'єктів господарювання, що реалізують інвестиційні проекти на територіях пріоритетного розвитку;

— спеціальний режим оподаткування технологічних парків, їх учасників та спільних підприємств, що реалізують проекти технологічних парків.

У рамках даних податкових режимів стимулювання ділової активності підприємств застосовуються такі фіскальні інструменти, як податкові пільги та прискорена амортизація. Важливого значення в сучасних умовах розвитку економіки України набуває надання саме галузевих та територіальних пільг, зокрема для підприємств, які прагнуть розширити виробництво в Україні та здійснюють експорт високотехнологічної продукції. Стимулювати інноваційно-інвестиційну спрямованість регіонів можна шляхом запровадження прискореної амортизації, що дасть змогу збільшити обсяг інвестиційних ресурсів в основні фонди [9, с. 27—28].

Слід зазначити, що в сучасних умовах розвитку спостерігається стійкий регіональний дисбаланс, оскільки понад 90% податкових пільг та преференцій в Україні припадає саме на застосування спеціальних податкових режимів Східної та Південної України, що пов'язано зі ступенем впливу фінансово-промислових конгломератів даних регіонів на прийняття економічних рішень [9, с. 67]. У свою чергу саме західні та північні регіони України потребують фінансової допомоги, адже характеризуються низькими макроекономічними показниками.

ВИСНОВКИ

Сучасний стан ринкової економіки України вимагає формування та реалізації ефективної, виваженої та збалансованої державної податкової політики, оскільки від неї значною мірою залежить зростання виробництва, інвестиційний та інноваційний клімат країни, а також зайнятість населення. Проведена податкова реформа, дозволила певною мірою переорієнтувати виключно фіскальну спрямованість податкової політики на стимулювання позитивних структурних зрушень в економіці. Практика державної розбудови і завдання щодо подальшого поглиблення ринкових трансформацій в країні вимагають створення ефективної та прогнозованої концепції реформування податкової політики на основі її децентралізації. Це зумовлює необхідність розробки та обгрунтування дієвої стратегії розвитку державної податкової політики, що спрямована на посилення фінансової самостійності регіонів за рахунок перерозподілу між державою та регіонами зобов'язань щодо застосування механізмів формування та реалізації оподаткування.

Особливе місце в контексті забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів, а як наслідок і держави в цілому займає регіональна податкова політика. На сьогоднішній день, її, без сумніву, можна вважати вагомою складовою державної податкової політики. Проте, незважаючи на стійкий інтерес серед науковців та важливість вивчення цієї проблеми, безліч її аспектів залишаються недостатньо висвітленими та потребують подальшого дослідження. Формування та реалізація дієвої регіональної податкової політики потребує врахування загальнодержавних інтересів, а також економічних, соціальних, природних та екологічних особливостей регіонів. Наявність багатьох відсталих у фінансовому плані регіонів становлять видиму загрозу економічній та соціальній стабільності країни, адже значно погіршують її макроекономічну ситуацію, тому актуальними завданнями державної податкової політики є забезпечення фінансової самостійності регіонів, шляхом закріплення за місцевими бюджетами частки обсягу національних податків, досягнення збалансованості місцевих бюджетів на основі максимального використання податкової бази в обсягах, необхідних для задоволення суспільних потреб, вдосконалення міжбюджетних відносин та інституційного забезпечення податкової політики.

Література:

1. Аронов А.В., Кашин В.А. Налоговая политика и налогообложение: учебное пособие / А.В. Аронов, В.А. Кашин. — М.: Магистр, 2009. — 576 с.

2. Гарасим П.М. Система оподаткування та її інформаційно-облікове забезпечення: навч. посіб. / П.М. Гарасим, О.М. Десятнюк, Г.П. Журавель. — К.: Професіонал, 2006. — 736 с.

3. Ільяшенко В.А. Формування державної податкової політики в Україні: монографія / В.А. Ільяшенко, О.В. Покатаєва. — Запоріжжя: Класичний приватний університет, 2009. — 195 с.

4. Камінська І.М. Фінансова спроможність регіонів України у контексті євроінтеграційних процесів / І.М. Камінська // Збірник наукових праць ЛНТУ. — 2009. — Вип. 6 (23). — С. 23—30.

5. Карпінський Б.А. Податкова політика держави: оцінювання стану на основі фіскального інструментарію / Б.А. Карпінський // Науковий вісник НЛТУ України. — 2012. — Вип. 22.6. — С. 191—200.

6. Концепція реформування податкової системи — пропозиції бізнесу [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://sts.gov.ua.

7. Крючкова Н.М. Податкова політика в системі макроекономічного регулювання: монографія / Н.М. Крючкова. — Одеса: Астропринт, 2011. — 190 с.

8. Лютий І.О. Податкова політика України на сучасному етапі / І.О. Лютий // Фінанси України. — 2008. — №9. — С. 123—127.

9. Молдован О.О., Шевченко О.В., Єгорова О.О. Пріоритети реформування податкової політики України: як перейти від фіскалізму до стимулювання ділової активності? — К.: НІСД, 2010. — 80 с.

10. Романовський М.В. Фінанси / М.В. Романовський, О.В. Врублевський, Б.М. Сабанті. — М.: Юайт-Издат, 2006. — С. 544.

11. Свердан М.М. Податкова політика держави та її вплив на економічне зростання суспільства: теоретичні засади реалізації / М.М. Свердан // Менеджмент:збірник наукових праць. — 2010. — Вип. 13. — С. 205—219.

12. Юрій С.І. Сучасні тенденції розвитку європейського оподаткування та новітня парадигма податкової політики в Україні: монографія / С.І. Юрій, А.І. Крисоватий, Т.В. Кощук. — Тернопіль: ТНЕУ, 2010. — 292 с.

Стаття надійшла до редакції 31.01.2013 р.