# Тема 2. Податкова політика в системі державного регулювання економіки

**Мета** – формування системного уявлення про теоретичні основи податкової політики і прикладних навичок щодо механізму дії податкового регулювання.

**Основні питання:**

2.1. Сутність, мета і завдання податкової політики

2.2. Принципи податкової політики

2.3. Типи й методи податкової політики

**Компетентності, що формуються за темою:**

*знання:* сутності, мети та завдань податкової політики; особливостей та сфери застосування окремих типів податкової політики; еволюції поглядів на податкову політику в контексті розвитку теорії оподаткування

*уміння:* ідентифікувати тип податкової політики; аналізувати тенденції розвитку податкової політики України та розвинених країн світу;

*комунікації:* формулювати проблем реалізацій податкової політики; передбачати напрям зміни господарської поведінки платників при застосування різних моделей економічної політики;

*автономність і відповідальність:* самостійне виявлення можливостей адаптації до вітчизняних умов запозичень із світової практики оподаткування.

**Ключові терміни:** податкова політика, податкове регулювання, принципи податкової політики, інструментарій реалізації податкової політики.

## 2.1. Сутність, мета і завдання податкової політики

***Податкова політика*** :

діяльність держави у сфері встановлення, правового регламентування та організації справляння податків і податкових платежів у централізовані фонди грошових ресурсів держави. Формуючи свою податкову політику, держава шляхом збільшення, або скорочення маси податкових надходжень, зміни форм оподаткування та податкових ставок, тарифів, звільнення від оподаткування окремих галузей виробництва, територій, груп населення може сприяти зростанню чи спаданню господарської активності, створенню сприятливої кон'юнктури на ринку, умов для розвитку пріоритетних галузей економіки, реалізації збалансованої соціальної політики.

Все різноманіття визначень «податкова політика», що зустрічаються, умовно можна поділити на три основні підходи (рис. 2.1) [84].

Зміст підходів до розкриття

 поняття

***1-й***

***2-й***

***3-й***

Вузькоспрямований підхід, який відрізняється прагненням обмежити сферу застосування податкової політики виключно сферою податків

Функціонально-цільовий підхід, який відрізняється виділенням функціональних можливостей та (або) економічної сутності податків, зазначенням поточних цілей реалізації податкової політики

Стратегічно-орієнтований підхід, який відрізняється виділенням цільових стратегічних орієнтирів, перспективних вимог та (або) рамкових обмежень податкової політики

Рис. 2.1. **Класифікація підходів до визначення поняття «податкова політика»** [84]

*Перший підхід* (вузькоспрямований) відрізняється прагненням обмежити сферу застосування податкової політики виключно сферою податків. Визначення, сформульовані з таких позицій, легко відтворюються і добре запам'ятовуються. Даний підхід використовується в більшості словників, в т.ч. дуже авторитетних.

*Податкова політика* :

 система заходів, що проводяться державою в області податків, складова частина фіскальної політики [150].

*Податкова політика* :

 система заходів, що проводяться державою в області податків та оподаткування [5].

*Податкова політика* :

 комплекс заходів в області податків, спрямованих на досягнення будь-яких цілей. Податкові пільги, об'єкти і ставки податків є проявом податкової політики [74].

*Другий підхід* умовно можна назвати функціонально-цільовим. У визначеннях цієї групи підкреслюються функціональні можливості і (або) економічна сутність податків, зазначаються поточні цілі реалізації податкової політики. В рамках даного підходу формулюють визначення такі авторитетні знавці податків як І. Александров, І. Кучеров, В. Пансков.

*Податкова політика :*

 *комплекс заходів в області оподаткування, спрямованих на досягнення цілей поповнення бюджету держави* [1]*.*

*Податкова політика :*

 *сукупність економічних, фінансових і правових заходів держави з формування податкової системи країни з метою забезпечення фінансових потреб держави, окремих соціальних груп суспільства, а також розвитку економіки країни за рахунок перерозподілу фінансових ресурсів* [80]*.*

*Третій підхід* характеризується визначенням податкової політики через розкриття її як сегмента або складової частини політики більш високого рівня. Явний його недолік – розкриття одного поняття за допомогою відсилання до модифікації аналога. Незважаючи на те, що вноситься спрощення сприйняття дефініції, методологічно це виглядає не досить коректним. Однак за своїм контекстом дані визначення є багатшими, ніж ті, що використані в попередніх підходах – вони містять певні цільові стратегічні орієнтири, перспективні вимоги та (або) рамкові обмеження цієї політики.

*Податкова політика :*

 *це частина економічної політики держави, що є комплексом заходів (перш за все в частині формування нормативно-правової бази) щодо вдосконалення податкової системи країни на основі стратегічної концепції розвитку податкової системи* [151]*.*

*Податкова політика :*

 *складова частина соціально-економічної політики держави, орієнтована на формування такої податкової системи, яка буде стимулювати накопичення та раціональне використання національного багатства країни, сприяти гармонізації інтересів економіки і суспільства, і тим самим забезпечувати соціально-економічний прогрес суспільства* [62].

Для більш адекватного формулювання визначення кожної з політик виділимо їх основну мету, суб'єктів і об'єкт (табл. 2.1).

Ключове значення для умов України мають загальнодержавний, місцевий та корпоративний рівні.

Таблиця 2.1

Деталізація рівнів податкової політики

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Рівень**  | **Мета** | **Суб'єкт** | **Об'єкт** |
| *Загальнодержавний (федеральний)* | Стійке забезпечення дохідної частини консолідованого бюджету країни | Президент, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України | Податкова система країни |
| *Регіональний (для країн з федератив-ним устроєм), в Україні – АР Крим* | Стійке забезпечення дохідної частини консолідованого бюджету регіону | Голова регіону, Законодавчі збори, Уряд регіону | Оподаткування регіональними податками  |
| *Місцевий (муніципальний для країн з федеративним устроєм)* | Стійке забезпечення дохідної частини консолідованого бюджету територіальної громади (муніципалітету) | Голова і представницькі органи муніципальних утворень (місцеві ради) | Оподаткування місцевими подат-ками та єдиним податком за спро-щеною систе-мою оподаткування |
| *Корпоративний* | Стійке забезпечення доходів суб'єкта господарювання і мінімізація його податкових зобов'язань | Власники і керівні органи суб'єктів господарювання | Оподаткування суб'єктів господарювання |
| *Індивідуальний (сімейний)* | Стійке забезпечення доходів домогосподарства і мінімізація його податкових зобов'язань | Домогосподарство, фізична особа, які є платниками податків | Оподаткування фізичної особи (осіб) |

*Державна податкова політика* :

 діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування щодо вдосконалення податкової системи країни з метою сталого забезпечення дохідної частини всіх рівнів бюджетної системи та досягнення інших соціально-економічних ефектів.

*Місцева податкова політика* :

 діяльність місцевих органів самоврядування щодо сталого забезпечення дохідної частини місцевих бюджетів та забезпечення впливу за рахунок податків та оподаткування на соціально-економічний розвиток територіальної громади.

*Корпоративна податкова політика* :

 діяльність економічних агентів з використання законодавчо встановлених варіативних способів (прийомів, методів, пільг тощо) податкового планування з метою мінімізації своїх податкових зобов'язань і досягнення власних ефектів.

<details class="idea">

<summary>Цікаво знати</summary>

У листопаді 1941 року у СРСР було впроваджено податок на бездітність. Бездітні чоловіки віком від 20 до 50 років та бездітні заміжні жінки від 20 до 45 років повинні були відраховувати 6% зарплати державі. Нижча ставка передбачалася для тих, хто отримував менше 91 рубля в місяць. Із заробітку менше 70 карбованців податок не збирався. Звільнялися від податку особи, що не мали можливості завести дитини за станом здоров'я.

Такий податок мав стимулювати молодих дітей до народження дітей

</details>

Все різноманіття цілей державної податкової політики можна подати у вигляді такого переліку (рис 2.2).

<details class="idea">

Цілі державної податкової політики

Фіскальні

Перерозподіл в бюджетну систему частки новостворюваного ВВП, достатньої для виконання відповідними рівнями управління функцій, що на них покладені

Забезпечення ефективної участі держави в регулюванні економіки, підтримка стійких темпів економічного зростання, усунення структурних диспропорцій суспільного відтворення, стимулювання інвестицій в збільшення фізичного капіталу

Згладжування нерівності в рівнях доходів різних груп населення, підвищення соціальної захищеності незаможних верств населення, стимулювання інвестицій в розвиток людського потенціалу

Охорона навколишнього середовища і забезпечення раціонального природокористування, створення компенсаційного механізму за користування природними ресурсами, стимулювання інвестицій в збереження природного капіталу для майбутніх поколінь

Усунення практики подвійного оподаткування, ліквідація можливостей ухилення від оподаткування, регулювання митного обкладання в рамках міжнародних організацій (СОТ та ін.), уніфікація і гармонізація оподаткування держав, що інтегруються

Економічні

Соціальні

Екологічні

Міжнародні

**1**

**2**

**3**

**5**

**4**

Рис. 2.2. **Цілі державної податкової політики**

<summary>Цікаво знати</summary>

Податок на іноземців існував в деяких країнах світу до початку 20 століття, що підкреслює вплив податкової політики держави на міграційні процеси.

В Канаді до 1923 року діяв податок на китайців. Китайців в Канаду приїжджало багато, доходів від податку до бюджету надходило теж багато. У 1923 році цей податок скасували. Але замість податку був ухвалений закон, що забороняв китайцям в'їзд не територію Канади

</details>

## 2.2. Принципи податкової політики

Реалізація податкової політики здійснюється відповідно до певних правил, які можна кваліфікувати як принципи. Вони необхідні для надання податковій політиці наукової обґрунтованості, зниження впливу суб'єктивних чинників на характер політики, що формується, кращої її сприйнятливості і більшої її зрозумілості платниками податків. Від цього значною мірою залежить успішність реалізації податкової політики.

Сформулюємо наступні принципи формування сучасної податкової політики (рис. 2.3).

##### Принципи податкової політики

Принцип єдності стратегії

і тактики

Принцип гнучкості

Принцип гласності

Принцип політичної

відповідальності

Принцип наукової

обґрунтованості

Принцип визначеності

Принцип врахування і

узгодження різних інтересів

**1**

**2**

**3**

**4**

**5**

**6**

**7**

**8**

Принцип оцінки і обліку

очікуваних ефектів

Рис. 2.3. **Принципи формування державної податкової політики**

1. ***Принцип наукової обґрунтованості****.*

Сучасна податкова політика має бути науково обґрунтованою і вивіреною, тобто виходити з достовірних, підтверджених логічно й емпірично відомостей, що дозволяють адекватно описувати суспільні процеси і прогнозувати їх розвиток. Її формуванням обов'язково повинні займатися професіонали з різних предметних областей (економісти, юристи, соціологи, філософи).

**2.** ***Принцип визначеності*.**

Податкова політика в силу своєї значимості не може бути простою сукупністю програмних установок керівників держави. Вона має бути визначена програмним документом стратегічного (концептуального) характеру та регулярними змістовними документами тактичного характеру, що мають нормативно-правовий характер та обов'язкову силу для органів виконавчої влади.

3. ***Принцип оцінки та обліку очікуваних ефектів*.**

Вибір цілей податкової політики та основних засобів їх досягнення повинен формуватися на основі прогнозування всіх можливих ефектів (результатів), обґрунтування якомога точної їх кількісної оцінки.

**4.** ***Принцип врахування та узгодження різних інтересів.***

Вибір цілей податкової політики та основних засобів їх досягнення повинен формуватися не тільки на основі оцінки та обліку ефектів. Такий вибір повинен супроводжуватися також обов'язковим урахуванням інтересів різних видів бюджетів і різних категорій платників податків.

***5. Принцип єдності стратегії і тактики.***

Формування податкової політики має передбачати вироблення концепції (доктрини) і розробку стратегії її реалізації. А реалізація податкової політики має передбачати розробку тактики. Причому тактика не повинна суперечити стратегії, а разом вони не повинні суперечити концепції податкової політики. У цьому якраз і реалізується їх єдність і ієрархічність.

***6. Принцип гнучкості.***

Податкова політика має бути достатньо гнучкою і оперативно реагувати на зміну соціально-економічної ситуації не тільки в регіоні, країні, а й в світі. У загальному сенсі податкова політика повинна слідувати суворо в фарватері соціально-економічних змін, але в деяких випадках вона повинна навіть передбачати і випереджати очікувані зміни.

***7.Принцип гласності (прозорості).***

У відповідності з цим принципом як податкова політика, що формується, тобто програмні документи стратегічного (концептуального) характеру, так і податкова політика, що реалізується, тобто регулярні змістовні документи тактичного характеру, повинні бути відкритими до широкого використання та обговорення.

***8. Принцип політичної відповідальності*.**

Відповідно до цього принципу держава повинна постійно звертатися до громадян за принциповою оцінкою того, чи в тому напрямку реалізується податкова політика, витрачає вона занадто багато або занадто мало, а також за оцінкою того, на що вона витрачає кошти платників податків.

**2.3. Типи й методи податкової політики**

Податкова політика в кожній країні та в кожний момент часу є оригінальною та неповторною. Неповторність полягає в тому, що не відтворюваним з абсолютною точністю буде результат застосування схожої політики. Невідтворюваність результатів обумовлюється національним колоритом кожної країни і податковими системами, які відрізняються і мають значну національну специфіку.

При такому різноманітті і неповторності податкових політик різних країн тим більш важливо ідентифікувати типи, форми і моделі політики, яка застосовується. Дійсно, при уважному порівнянні різних політик в їх цільовій спрямованості виявляються якісь кліше або зразки, що стійко відтворюються цілими групами країн.

*Тип податкової політики* :

 певний образ або зразок податкової політики, що має притаманні тільки йому характерні риси (ознаки), за об'єктивним проявом яких можливо виразно відрізнити один зразок політики від іншого.

*Модель податкової політики* :

 зразок, апробований в практиці ряду країн і який довів свою результативність, тип податкової політики, який може використовуватися іншими країнами як аналог.

*Форма податкової політики* :

 сукупність розроблених прийомів, методів та інструментів податкової політики, тобто спосіб наповнення обраної моделі податкової політики конкретним реалізаційним змістом. Форма є результатом формування стратегії і тактики податкової політики.

Таким чином, тип – це якийсь теоретичний зразок податкової політики, а модель – тип політики, що має практичну відтворюваність.

### Модель політики максимальних податків.

Вона характеризується практикою встановлення максимального числа податків, високих прогресивних ставок, широких податкових баз, скорочення числа пільг, що приводять в сукупності до збільшення податкового тягаря на економіку і населення. Цю модель формують два типи податкової політики.

*По-перше, фіскальний тип,* який характеризується поєднанням високого податкового тягаря, з високою часткою держави в економіці і високим рівнем державних інвестицій. При цьому, соціальні витрати, як правило, невисокі. Пріоритетом у даному випадку є фіскальні цілі, інші - другорядними. Сутність фіскального типу податкової політики полягає в усуспільненні значної частини коштів економічних агентів, які могли б бути витрачені ними на споживання, і переорієнтації цих коштів за допомогою бюджету в державні інвестиції.

Типи податкової політики

Посилення фіскальної функції (максимальне податкове навантаження)

фіскальний

Модель податкової політики

політика

максимальних

податків

Посилення фіскальної функції (максимальне податкове навантаження) і розподільної функції (перерозподіл значної частки ВВП за допомогою податків)

фіскально-пере-розподільний

регулюючий

Посилення регулюючої функції (стимулювання економічного розвитку)

політика

мінімаль-них

податків

політика

розумних

податків

Балансування фіскальної (середнє податкове навантаження) і регулюючої функцій (пріоритетних галузей і видів діяльності)

фіскально-регулюючий

фіскально-конкуруючий

Посилення податкової конкуренції (стимулювання залучення економічних агентів до своєї фіскальної юрисдикції)

Рис. 2.4. **Відповідність типів і моделей податкової політики**

Фіскальний тип податкової політики найбільш затребуваний у надзвичайні періоди (наприклад, у періоди військових дій), коли необхідно суттєво підвищити мобілізацію фінансових ресурсів у державний бюджет, збільшити обсяг державних закупівель та інвестицій в певні сектори економіки (в т.ч. військового призначення) , при цьому зменшуючи соціальні витрати. В Україні, як і в Росії початку 90-х рр. даний тип податкової політики використовувався не в умовах воєнного часу, але в умовах, наближених до надзвичайних.

<details class="example">

<summary>Приклад</summary>

Прообразом фіскальноорієнтованої податкової політики можна вважати політику Київської Русі в період правління князя Ігоря щодо древлян. На данній території воєводами було зібрано данину, однак через незначний проміжок часу князь ухвалив рішення додаткове зібрати нову данину. Така політика спровокувала повстання, внаслідок якого князь Ігор загинув. По словам візантійського історика Льва Диякона, древляни прив'язали його до верхівок двох нахилених одне до одного дерев, а потім відпустили їх, і Ігор був розірваний.

</details>

*По-друге, фіскально-перерозподільний тип*, який також має підвищений податковий тягар, але відрізняється іншим поєднанням факторів: високим рівнем соціальних видатків і значними державними інвестиціями в економіку. У такій політиці в якості пріоритетних виступають вже фіскальні та соціально-перерозподільні цілі. Сутність цього типу податкової політики полягає в усуспільненні значної частки коштів за рахунок високо прогресивних прибуткових і майнових податків, причому коштів найбільш забезпеченої частини економічних агентів, і переорієнтації цих коштів за допомогою бюджетних механізмів в доходи найменш забезпеченої частини населення. Тим самим такий тип податкової політики забезпечує суттєве соціальне нівелювання в суспільстві, тобто вирівнювання доходів найбільш багатих і бідних верств населення після оподаткування. Ця політика в найбільш яскравому вигляді застосовується в країнах Скандинавії, де високий рівень податкового навантаження супроводжується безпрецедентно високим рівнем соціальної відповідальності держави перед своїми громадянами.

### Модель політики мінімальних податків.

Вона характеризується практикою встановлення мінімального податкового навантаження на економіку. Зниження податкових доходів бюджету супроводжується скороченням державних інвестицій та значним зменшенням соціальних видатків. Цю модель формують також два типи податкової політики.

*По-перше, регулюючий тип,* що стимулює національний економічний розвиток в цілому. Саме тому даний тип часто називають ще політикою економічного розвитку.

Таким чином, сутність цього типу податкової політики полягає в стимулюванні активності економічних агентів, в т.ч. через підвищення їх інвестиційних можливостей, за рахунок істотного послаблення податкового пресингу. Даний тип використовується для економічного пожвавлення, щоб всіляко сприяти збільшенню темпів економічного зростання. Подібної моделі дотримувалася Японія в період післявоєнного відновлення економіки. У 80-х рр. XX століття ця модель податкової політики ефективно використовувалася в США адміністрацією Р. Рейгана і тому отримала назву «рейганоміки». В останнє десятиліття її успішно реалізують країни, що здійснюють експансію на світові ринки, зокрема Китай, Індія, Бразилія, Мексика та ін. Пріоритетними у цій політиці виступають економічні цілі.

*По-друге, фіскально-конкуруючий тип,* що стимулює не стільки національний розвиток виробництва, хоча й це звичайно присутнє, скільки передислокацію юрисдикції органів управління зарубіжних економічних агентів.

Таким чином, сутність такого типу політики полягає в міжнародній податковій конкуренції окремих фіскальних юрисдикцій за глобальних платників податків за допомогою створення преференційних податкових режимів, податково-адміністративний гніт яких незрівнянно слабше самих пільгових податкових режимів інших юрисдикцій. Несумлінність подібної конкуренції ґрунтується на ігноруванні сформованих століттями принципів і норм оподаткування. На жаль, цей тип податкової політики продовжує залишатися останні десятиліття дуже затребуваним серед країн, так званих офшорів або податкових гаваней, хоча фінансова криза 2008-2009 років суттєво змінила ставлення світових економічних центрів (перш за все, США та Європи) до таких країн .

### Модель політики розумних податків.

Дану модель становить *фіскально-регулюючий тип* податкової політики, націлений на компромісну реалізацію фіскальної, регулюючої і розподільної (соціальної) функцій. Вона характеризується досить збалансованим рівнем податкового навантаження, що дозволяє не придушувати розвиток економіки, але при цьому підтримувати значущий обсяг соціальних витрат.

Використання такої політики характерне в основному для високорозвинених країн (США, Великобританії, Канади та ін.), які вже досягли меж традиційного економічного зростання. Такі країни змушені підтримувати достатній рівень соціального забезпечення, тому прибуткові і майнові податки, страхові платежі тут досить високі. А розумні податки на виробництво і споживання їм необхідні в першу чергу для збереження конкурентних позицій своїх товарів на існуючих світових ринках і захоплення пріоритетного положення на знову формованих ринках високотехнологічної продукції. Пріоритетність цілей цієї політики розосереджена між фіскальними, економічними та соціальними цілями.

***Метод податкової політики*** :

 прийом (спосіб), що використовується для практичного вирішення поставленої мети податкової політики.

З арсеналу сучасної світової практики можна виділити наступні методи:

* регулювання співвідношення прямого і непрямого оподаткування;
* регулювання співвідношення загальнодержавних, регіональних і місцевих податків, регулювання податкових повноважень різних рівнів управління;
* регулювання галузевого податкового навантаження, перенесення навантаження з одних категорій платників податків на інші;
* регулювання співвідношення пропорційних і прогресивних ставок податків і ступеня їх прогресії;
* регулювання масштабу та спрямованості надання податкових пільг і преференцій, вирахувань, знижок та вилучень з податкової бази;
* регулювання складу податків, об'єктів оподаткування, податкових ставок, способів обчислення податкової бази, порядку і термінів сплати податків;
* регулювання видів податкових правопорушень та розміру відповідальності за їх вчинення.

<details class="more">

<summary>Додаткова інформація</summary>

У 1696 році Англія ввела податок на вікна, оподатковуючи будинки залежно від кількості вікон. Це призвело до того, що в багатьох будинках було дуже мало вікон, що спричинило проблеми зі здоров’ям. Зрештою податок відмінили у 1851 році.

</details>

***Інструмент податкової політики*** :

 знаряддя (засіб) здійснення податкової політики.

До таких інструментів слід віднести:

* податки, їх кількісний і видовий склад, податкові режими;
* склад платників податків;
* об'єкти оподаткування;
* податкові бази;
* податкові ставки;
* податкові пільги;
* порядок і терміни сплати податків та подання звітності;
* податкові санкції.

Саме за допомогою інструментів податкової політики держава впливає на економічні інтереси платників податків.

Література**:** [1, 4, 5, 7, 16, 35, 37, 41, 62, 84, 74, 80, 150, 151]