

УДК 2236.225.678

Олешко А.А.*доктор економічних наук, доцент,
професор кафедри фінансових ринків,
Університету державної фіскальної служби України*

СТРАТЕГІЧНІ ПРІОРИТЕТИ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

У статті здійснено спробу обґрунтувати стратегічні пріоритети податкової політики України для чого було використано загально-наукові методи дослідження: метод логічного узагальнення, історико-економічний, структурно-функціональний, монографічний. Доведено, що стратегічні пріоритети податкової політики України змінюються відповідно змінам уряду в країні. Підтверджено існування єдиного стратегічного пріоритету податкової політики, що відповідає меті встановлення відповідності її положень європейському законодавству. Узагальнено основні проблемні аспекти обґрунтування та реалізації стратегічних пріоритетів податкової політики, на підставі чого запропоновано розвивати диференційоване оподаткування, податкову культуру, вільні економічні зони, скасувати спрощену систему оподаткування, спростити адміністрування податків та подолати корупцію в державних органах влади.

Ключові слова: податкова політика, адміністрування податків, стратегічні пріоритети, стратегія, податкова культура.

Олешко А.А. СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ПРИОРИТЕТЫ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ УКРАИНЫ

В статье предпринята попытка обосновать стратегические приоритеты налоговой политики Украины для чего были использованы общенаучные методы исследования: метод логического обобщения, историко-экономический, структурно-функциональный, монографический. Доказано, что стратегические приоритеты налоговой политики Украины меняются в соответствии с изменениями правительства в стране. Подтверждено существование единого стратегического приоритета налоговой политики, отвечающего цели установления соответствия его положений европейскому законодательству. Обобщены основные проблемные аспекты обоснования и реализации стратегических приоритетов налоговой политики, на основании чего предложено развивать дифференцированное налогообложение, налоговую культуру, свободные экономические зоны, отменить упрощенную систему налогообложения, упростить администрирование налогов и преодолеть коррупцию в государственных органах власти.

Ключевые слова: налоговая политика, администрирование налогов, стратегические приоритеты, стратегия, налоговая культура.

Oleshko A.A. STRATEGIC PRIORITIES OF TAX POLICY OF UKRAINE

The paper attempts to substantiate the strategic priorities of the Ukrainian tax policy for which general scientific research methods were used: the logical generalization of the method of historical and economic, structural and functional, monographic. It is proved that the strategic priorities of the Ukrainian tax policy change in accordance with changes of government in the country. The existence of a single strategic priority of tax policy that meets the purpose of determining its compliance with the provisions of European legislation. Summarizes the main problematic aspects of the study and implementation of the strategic priorities for tax policy, on the basis of which proposed to develop differentiated taxation, tax culture, free economic zones, to cancel the simplified tax system, simplify tax administration and fight corruption in the state government.

Keywords: tax policy, tax administration, strategic priorities, strategy, tax culture.

Постановка проблеми. Податкова політика України відрізняється своєю непослідовністю серед інших політик світу. Це пов'язано з постійною зміною влади в країні, що не дає можливості сформулювати єдину послідовну стратегію сталого розвитку держави в сфері оподаткування. Нова влада формує нові цілі, принципи й засади податкової політики, перекреслюючи надбання та здобутки попереднього уряду, не враховуючи позитивного досвіду минулого для формування майбутніх стратегічних орієнтирів. Без досягнення єдиного бачення майбутнього країни в цілому правлячими колами, не можливо побудувати ефективну стратегію державного розвитку, а відтак і визначити стратегічні пріоритети податкової політики. Більшість науковців схиляються до думки, що оскільки Україна підписала асоціацію з ЄС, її податкова політика має формуватися з урахуванням вимог європейського податкового законодавства. Незважаючи на те, що реформа податкової системи почалась ще у 2007 році, цей процес не завершився і досі, а більшість проблемних аспектів оподаткування, які існували ще до початку реформи, залишилися невирішеними й до нині. Це пов'язано з відсутністю чітко сформульованої програми реформування податкової системи України. Для розробки такої програми необхідно чітко усвідомити, якими є стратегічні пріоритети податкової політики країни. Розмитість уявлень щодо поступального розвитку подат-

кової політики України обумовлює необхідність проведення подальшого наукового пошуку у цьому напрямку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема визначення стратегічних пріоритетів податкової політики України була висвітлена у роботах таких вітчизняних науковців, як Д. Веремчук, О. Єгорова, Я. Жаліло, В. Ільяшенко, А. Максименко, О. Молдован, Н. Ногінова, О. Покатаєва, О. Шевченко, А. Хомутенко, В. Хомутенко, І. Ясько та багатьох інших. У більшості наукових праць серед основних стратегічних пріоритетів податкової політики перелічені наступні: гармонізація податкової політики відповідно до законодавства ЄС; зниження ролі фіскальної ролі податків та посилення регулюючої; зниження податкового навантаження; удосконалення норм Податкового кодексу України тощо. При цьому, недостатньо вивченим є питання узгодженості та підпорядкування стратегічних пріоритетів податкової політики стратегічним цілям розвитку економіки держави в цілому. Це зумовлює необхідність проведення більш глибоких досліджень зазначеного напрямку.

Постановка завдання. Метою статті є визначити основні стратегічні пріоритети сучасної податкової політики України. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити наступні завдання:

- проаналізувати стратегії податкової політики попереднього періоду;

- визначити основні сучасні проблеми розвитку податкової політики;
- сформулювати основні стратегічні пріоритети податкової політики з урахуванням загальноекономічних стратегічних цілей держави.

Виклад основного матеріалу дослідження. Перш ніж визначити стратегічні пріоритети сучасної податкової політики України, слід провести аналіз нормативно-правових актів, у яких була визначена стратегія фіскальної політики у попередні роки. Реформа податкової системи нашої країни розпочалась з прийняття «Концепції реформування податкової системи України» [3] у 2007 році. У документі були визначені мета, стратегічні цілі та завдання податкової реформи. Важливим є те, що у цій Концепції чітко виділено особливості податкової системи України, якими вона відрізняється від систем оподаткування країн ЄС. Завершити реформування податкової системи планувалось до 2015 року. У 2009 році вищезазначена Концепція була відхилена урядом і чинності набула нова «Стратегія реформування податкової системи» [8]. Згідно положень Стратегії [8], у планах уряду на довгострокову перспективу було визначено побудувати соціально-орієнтовану конкурентоспроможну ринкову економіку та інтегрувати її у європейське співтовариство до 2018 року.

У 2010 році «Стратегія реформування податкової системи» втратила чинність у зв'язку з черговою зміною уряду [8]. У 2013 році було прийнято «Стратегію розвитку системи управління державними фінансами», в якій було чітко визначено мету, що полягала в побудові сучасної справедливої фіскальної системи, забезпеченні рівності всіх її учасників та сталого розвитку держави [9]. Зазначена Стратегія була ухвалена в межах дії Програми економічних реформ України на 2010-2014 рр., в якій у якості стратегічних пріоритетів розвитку податкової політики були визначені наступні завдання:

- посилення конкурентних переваг національних підприємств за рахунок зменшення здійсненого на них податкового навантаження;
- підвищення ефективності адміністрування податків;
- створення єдиної та досконалої законодавчої податкової бази, яка б відповідала вимогам ЄС;
- забезпечення рівних умов конкуренції для всіх учасників ринку;
- подолання соціальної нерівності у суспільстві [2, с. 9-10].

Згідно положень «Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», яку було прийнято у 2015 році, стратегічною метою розвитку податкової політики визначено побудову простої та економічно справедливої податкової системи, яка характеризується мінімальними витратами часу на розрахунок і сплату податків, створює необхідні умови для сталого розвитку національної економіки, забезпечує фіскальну достатність бюджетів всіх рівнів [10].

Аналізуючи положення вище наведених стратегічних документів можна виділити спільну для них рису – основним пріоритетом податкової політики у довгостроковій перспективі є забезпечення сталого розвитку національної економіки на основі зменшення рівня податкового навантаження та адміністративного тиску на суб'єктів господарювання. Стратегічними пріоритетами у двох останніх стратегічних документах [9; 10] є підвищення ефективності адміністрування податків та забезпечення соціальної справедливості. Можна стверджувати, що у Стратегії, яка була прийнята 2013 року, акцент здійснено

на досягнення інвестиційно-інноваційного розвитку економіки шляхом зменшення податкового навантаження на підприємства. У Стратегії, яка була прийнята у 2015 році, пріоритетом податкової політики обрано фіскальну достатність. Це пов'язано з кризою в Україні та воєнними діями на Донбасі, що, також, значно загострило проблему дефіциту Державного бюджету.

Якщо аналізувати зміни положень Податкового кодексу України в контексті стратегічних пріоритетів податкової політики, то у 2010 році стратегічною метою було зменшення податкового навантаження. Так, ставка податку на прибуток мала знизитись з 25% у 2010 році до 16% у 2014 році, але насправді на 01.01.2014р. вона була встановлена на рівні 18%; ставка податку на додану вартість залишилась незмінною – 20%, хоча планувалось зменшити її до 17%; ставка податку на доходи фізичних осіб у 2016 році зросла з 15% до 18% [7]. Зазначене демонструє непослідовність податкової політики, яка була спочатку зорієнтована на зменшення податкового навантаження, а потім різко змінила свою спрямованість на забезпечення фіскальної достатності з метою вирішення тактичних питань.

А. Максименко зазначає, що тенденція до припинення зниження рівня податкових ставок є характерною для багатьох країн світу і пов'язана із необхідністю подолання наслідків глобальної фінансової кризи шляхом фінансування галузей державного сектору та покриттям бюджетного дефіциту [4, с. 91]. Загострення воєнних конфліктів на Сході України, у Сирії та Ізраїлі спонукає країни світу до спрямування своїх бюджетних ресурсів на посилення власної безпеки, що вимагає збільшення податкового навантаження на платників податків. Зазначені тактичні заходи податкової політики не є сприятливими для розвитку інвестиційного клімату, але безперечно є вимушеною відповіддю на виклики сьогодення.

Серед сучасних проблемних аспектів здійснення податкової політики науковці відзначають наступні: відсутність її комплексності, єдності завдань, цілей та пріоритетів; невизначеність щодо орієнтирів реформування податкової системи [5, с. 27].

Невизначеність податкової політики на думку І. Ясько породжує наступне: наявність податкової заборгованості платників перед бюджетами і цільовими фондами; неможливість своєчасного відшкодування державою податку на додану вартість; ухилення від сплати податків; несправедливість розподілу податкового навантаження [12, с. 150-151].

Н. Ногінова до недоліків, що викликають реалізацію заходів недосконалої податкової політики відносить наступні:

- існуючі податки не є показниками конкурентоспроможності держави;
- податкове законодавство недосконале та нестабільне;
- існуюча податкова політика не сприяє формуванню ефективної структури підприємництва, за якої співвідношення між малими, середніми та великими підприємствами є оптимальним;
- неефективна система адміністрування податків;
- механізм розподілу податкових надходжень між державним і місцевим бюджетами є несправедливим і перешкоджає успішному розвитку регіонів [6, с. 142-143].

У зв'язку з існуванням вищезазначених суперечних аспектів та враховуючи перспективи вступу України до Європейського Союзу, українські вчені вбачають удосконалення податкової політики у при-

веденні її у відповідність стандартам ЄС. При цьому, Н. Ногінова зазначає, що в Європейському Союзі не існує єдиного документу, що регламентує оподаткування. Податкова політика ЄС визначається окремими рішеннями його інститутів [6, с. 144]. Існує документ «Податкова політика в Європейському Союзі – пріоритети на найближчі роки» [13], за змістом якого регламентується спільна діяльність у сфері оподаткування ЄС на основі системи податкових принципів, що будується на субсидіарності та пропорційності, дотримання яких забезпечує збереження відповідності податкової політики структурі соціально-економічної системи окремої держави.

Як демонструє практика, оподаткування є дуже чутливою та мінливою ланкою державних фінансів, що пов'язано з постійними макроекономічними змінами, які вимагають від податкової системи та податкової політики високого рівня адаптивності. Тому, наявність єдиного документу, що регламентує діяльність у сфері оподаткування, могла б забезпечити лише регулювання податкової системи на загальних засадах, а з метою врахування усіх нюансів означеного процесу та забезпечення принципу адаптивності податкової політики довелося би однаково розробляти відповідні положення та директиви.

Існування в Україні Податкового кодексу, з одного боку, спрощує пошук нормативних актів, що регламентують податкові відносини, а з іншого боку – ускладнює його, оскільки є громіздким, містить надмірну деталізацію деяких статей, що систематично змінюються. Недосконалість Податкового кодексу України – основного документу, який відображає податкову політику країни – викликає багато дискусійних питань, як у наукових колах, так і серед практикуючих юристів.

Для наближення вітчизняної податкової політики до європейських стандартів А. Хомутенко та В. Хомутенко пропонують наступні стратегічні пріоритети урядової діяльності:

- боротьба з мінімізацією та ухиленням від сплати податків;
- оподаткування багатства та предметів розкоші;
- посилення ролі і значення екологічного оподаткування;
- удосконалення системи пільгового оподаткування;
- підвищення ефективності адміністрування податків шляхом введення електронної звітності та зменшення кількості звітних форм [11].

В свою чергу, Я. Жаліло пропонує наступні стратегічні пріоритети податкової політики України:

- сприяння економічному розвитку країни;
- стимулювання інноваційної та інвестиційної діяльності;
- забезпечення умов для зростання рівня зайнятості населення;
- підвищення рівня життя та добробуту громадян України [1, с. 301].

При цьому Я. Жаліло підкреслює, що «реалізація структурної та стимулюючої функцій надає бюджетному процесу властивостей стратегії» [1, с. 293]. Це означає, що під час формування стратегії податкової політики слід орієнтуватись не на фіскальну, а на регулюючу функцію податків. Зазначене сприятиме розвитку економіки, а, отже, буде вписуватись у загальну економічну державну стратегію.

Згідно положень «Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», стратегічною метою розвитку української економіки обрано впровадження європей-

ських стандартів життя та вихід нашої держави на провідні позиції світу [10]. Виходячи з зазначеного можна стверджувати, що стратегічними пріоритетами податкової політики є наступні:

- створення законодавчої бази, яка б відповідала вимогам Європейського Союзу та, водночас, враховувала особливості української економіки та системи оподаткування;
- введення прогресивної шкали оподаткування для податків на доходи фізичних осіб та на прибуток підприємств;
- підвищення рівня податкової культури;
- скасування спрощеної системи оподаткування;
- створення зручної для ведення бізнесу системи оподаткування;
- подолання корупції в державних органах;
- розвиток вільних економічних зон та кластерів.

Підписана у 2014 році угода про асоціацію між Україною та ЄС передбачає, що законодавство нашої держави має бути асимільоване до законодавства європейської спільноти і виключати можливість існування статей, які йому суперечать. Зазначене може призвести до копіювання європейського податкового законодавства, що ускладнює врахування особливостей національної податкової системи та структури економіки. При цьому, використання досвіду західних країн щодо запровадження прогресивної шкали оподаткування прибуткових податків та зниження ставки податку на додану вартість, мало б позитивний вплив на розвиток податкової культури. Останнє є дуже вагомим стратегічним пріоритетом для формування ефективної податкової політики. Без чіткого усвідомлення українським суспільством необхідності повної сплати податків неможливо проводити успішну податкову реформу.

Система оподаткування в Україні наразі не є справедливою. Це проявляється як у бізнесі, так і серед верств населення. Існування спрощеної системи оподаткування не дає стимулу до розширення бізнесу малих підприємців, а отже і не сприяє досягненню стратегічної мети – забезпечення сталого розвитку економіки. Вважаємо, що спрощена система оподаткування має бути скасована, але при цьому необхідно передбачити механізм державної підтримки для малих підприємств, які, наприклад, звільнятимуть суб'єктів господарювання від оподаткування протягом перших п'яти років діяльності, проте, жорстко контролюватимуться державою. Зазначена практика застосовується у багатьох провідних країнах світу, що сприяє розвитку підприємництва і, при цьому, не створює умови для зловживань у сфері оподаткування та безпосередньо діяльності.

Повне викорінення корупції у державних органах є головним стратегічним завданням, вирішення якого має зміцнити довіру до податкової служби та сприятиме зростанню податкових надходжень до усіх рівнів бюджету. Подолання корупції є однією з головних умов входження України до Європейського Союзу.

Для забезпечення сталого економічного розвитку в Україні слід розвивати вільні економічні зони з урахування вже існуючого досвіду. Хоча, зазначене завдання є одним з найбільш складним через обмеженість бюджетних ресурсів для його вирішення, але як стратегічний пріоритет, для реалізації якого слід докласти усіх зусиль, неодмінно має існувати. Практика багатьох успішних країн зі створення вільних економічних зон демонструє їх ефективність, що сприяє економічному розвитку та стимулює зайнятість населення.

Висновки з проведеного дослідження.

1. У статті проаналізовано стратегії податкової політики попередніх років. Встановлено, що стратегічні пріоритети податкової політики постійно змінювались відповідно змінам влади в країні. Це призвело до того, що податкова політика останні 10 років не мала єдиної чітко визначеної стратегії. Зі зміною уряду в країні кожного разу змінювались стратегічні пріоритети податкової політики, які закріплювались у відповідних нормативно правових актах Кабінету Міністрів України.

2. Визначено основні сучасні проблеми розвитку податкової політики. Встановлено, що податкова політика України не має чітких стратегічних цілей та пріоритетів, що обумовлює її невизначеність. Податкове законодавство постійно змінюється, що негативно впливає як на економічний розвиток, так і на формування податкової політики. Основними проблемами розвитку податкової політики є такі: неефективне адміністрування податків, недосконалість положень Податкового кодексу України; несправедливість розподілу податків; високий рівень ухилення від сплати податків тощо.

3. Сформульовано основні стратегічні пріоритети податкової політики з урахуванням загальноекономічних стратегічних цілей держави. Аналіз положень «Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» дав змогу визначити наступні стратегічні пріоритети податкової політики: створення законодавчої бази, яка б відповідає вимогам Європейського Союзу та водночас враховувала особливості української економіки та системи оподаткування; введення прогресивної шкали оподаткування для податків на доходи фізичних осіб та на прибуток підприємств; підвищення рівня податкової культури; скасування спрощеної системи оподаткування; створення зручної для ведення бізнесу системи оподаткування; подолання корупції в фіскальних органах; розвиток вільних економічних зон.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Жаліло Я. А. Теорія та практика формування ефективної економічної стратегії держави : монографія / Я. А. Жаліло. – К. : НІСД, 2009. – 336 с.
2. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава : програма економічних реформ на 2010-2014 рр., яка складена Комітетом з економічних реформ при Президенті України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf.
3. Концепція реформування податкової системи України ; схвалена розпорядженням КМУ від 19.02.2007р. за № 56-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/56-2007>.
4. Максименко А.В. Трансформація національних податкових стратегій в контексті глобалізації / А.В. Максименко // Технологічний аудит і резерви виробництва. – 2015. – № 4/5 (24). – С. 88-92.
5. Молдован О.О. Пріоритети реформування податкової політики України: як перейти від фіскалізму до стимулювання ділової активності? : аналітична доповідь / О.О. Молдован, О.В. Шевченко, О.О. Єгорова ; за ред. Я.А. Жаліло. – К. : НІСД, 2010. – 80 с.
6. Ногінова Н.М. Необхідність реформування податкової політики України в умовах євроінтеграції / Н.М. Ногінова // Наукові записки Національного університету «Острозька академія». – Серія : Економіка. – 2014. – Вип. 25. – С. 141-145.
7. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
8. Стратегія реформування податкової системи ; схвалена розпорядженням КМУ від 23.12.2009р. за № 1612-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1612-2009>.
9. Стратегія розвитку системи управління державними фінансами ; схвалена розпорядженням КМУ від 01.08.2013р. за № 774-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/774-2013-p>.
10. Стратегія сталого розвитку «Україна-2020» ; схвалена указом Президента України від 12.01.2015р. за № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
11. Хомутенко А. Стратегічні орієнтири трансформації податкової політики України на шляху до євроінтеграції / А. Хомутенко, В. Хомутенко // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nv_2014_3_14.pdf.
12. Ясько І.В. Особливості податкової політики України на сучасному етапі / І.В. Ясько // Науковий вісник Херсонського державного університету. – Серія : Юридичні науки. – 2014. – Вип. 4. – Т. 2. – С. 148-151.
13. EU Tax Policy Strategy [Electronic resource]. – Access mode: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/tax_policy/index_en.htm.