

Рубан М. О.
аспірант кафедри фінансів
Київського національного торговельно-економічного університету

Ruban M. O.
PhD student at Finance Department
Kyiv National University of Trade and Economics

ПОДАТКОВА ПОЛІТИКА ЯК ІНСТРУМЕНТ РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

TAX POLICY AS AN INSTRUMENT OF ECONOMIC GROWTH REGULATIION

Анотація. Стаття присвячена питанням визначення ролі податкової політики держави у регулюванні економічного розвитку. Розкрито теоретико-методологічні підходи щодо впливу рівня та структури оподаткування на макроекономічну динаміку. У процесі дослідження здійснено оцінку впливу податків на споживання, податків на доходи і прибуток, майнових податків на економічне зростання. Досліджено сучасні тенденції оподаткування у країнах, які входять до ОЕСР. Обґрунтовано напрями підвищення фіскальної ефективності вітчизняної податкової системи, посилення її регулюючого потенціалу.

Ключові слова: податкова політика, податкова система, податкове навантаження, структура оподаткування, економічний розвиток.

Постановка проблеми. Макроекономічна динаміка останнього десятиліття свідчить, що наша країна знаходилась у стані фінансово-економічної турбулентності. Після глобальної економічної рецесії простежувалось нестійке економічне зростання у 2010–2011 роках, викликане насамперед відновленням ринків експортної продукції та світової економіки, далі йшла друга хвиля рецесії, негативні наслідки якої були посилені військовим та політичним конфліктом, і лише у 2016 році було зафіксовано незначне зростання реального валового внутрішнього продукту. Перед державою постало складне і багатоаспектне завдання пошуку механізмів забезпечення технологічної модернізації економіки, посилення інституційної спроможності фінансових інститутів, створення фундаментальних основ для відновлення стійкої позитивної динаміки економічного розвитку. Податковій політиці відводиться важливе місце у реалізації зазначеного, про що свідчить положення затвердженої Стратегії сталого розвитку «Україна-2020». Від рівня обґрунтованості рішень у сфері справляння і регулювання податків залежить інвестиційна активність економічних агентів, обсяг тінізації економіки та податкових надходжень до бюджетів різних рівнів. На сучасному етапі важливим є розвиток теоретичних та методологічних положень формування та реалізації податкової політики, підвищення ступеню її дієвості та адаптивності у забезпеченні передумов для розвитку вітчизняної економіки.

Аналіз основних досліджень і публікацій. Дж. Арнолд, Берт Бріс, Крістофер Хеді (*Jens Matthias Arnold, Bert Brys, Christopher Heady*) [1] у своєму дослідженні дійшли висновку, що податкова політика є одночасно інструментом стимулювання економічного зростання за умов рецесії і фундаментальним чинником забезпечення економічного розвитку в довгостроковій перспективі. Водночас Енріке Г. Мендоза, М. Мілеси-Фареті, П. Асеа (*Enrique G. Mendoza, Gian Maria Milesi-Ferretti, Patrick Asea*) [3], базуючись на теоретичній концепції та емпіричному досвіді, стверджують, що податкова політика є досить неефективним інструментом впливу на економічний розвиток. Б. Дуглас Бернхейм (*B. Douglas Bernheim*) [2] ґрунтовно дослідив вплив оподаткування на заоща-

дження, які є одним із найбільш важливих факторів забезпечення стійкого економічного зростання. Вагомий внесок у дослідження проблематики впливу інструментів податкової політики на економічний розвиток здійснено низкою вітчизняних науковців – З.С. Варналієм [5], А.М. Соколовською [8], Л.Л. Тарангул [6], І.Я. Чугуновим [9; 10].

З огляду на контрверсійність поглядів науковців щодо ролі податкової політики в забезпеченні економічного розвитку, набору інструментів податкового регулювання щодо реалізації поставлених економічних цілей існує потреба подальших досліджень у цьому напрямі. Крім того, за сучасних умов інституційної трансформації важливим є формування державної податкової стратегії для сприяння економічному розвитку в довгостроковій перспективі та короткострокових податкових стимулів у разі виникнення рецесії.

Метою статті є поглиблення теоретико-методологічних засад формування та реалізації податкової політики країни як інструменту регулювання економічного розвитку.

Результати дослідження. Рівень економічного розвитку країни залежить від великої кількості факторів, зокрема від інноваційної спроможності держави, технологічного укладу економіки, обсягів та типу залучених інвестицій, підприємницької активності, рівня людського капіталу, адміністративних бар'єрів та якісного рівня фінансового регулювання економіки, економічної інфраструктури тощо.

Податкова політика відіграє суттєву роль у забезпеченні економічного розвитку, оскільки впливає на всі перелічені вище фактори. Значну увагу науковців та дослідників щодо визначення ролі податкової політики у забезпеченні економічного зростання приділено дослідженню питання структури оподаткування (*tax structure*), яку розглядають як комбінацію податкових ставок та баз окремих податків. У західній економічній літературі прийнято вважати, що структура оподаткування чинить більш вагомий вплив на економічне зростання, ніж рівень оподаткування (частка податкових надходжень у ВВП), з огляду на те, що рівень оподаткування відображає вибір соціально-економічної моделі розвитку держави платниками податків відповідної країни [1]. Однак

надмірний рівень оподаткування знижує показник норми заощаджень та інвестування, здійснює вплив на відтік капіталу підприємств галузей економіки, для яких розмір заробітної плати та податкова система є визначальними для ведення їхньої господарської діяльності. До того ж, співвідношення обсягу податкових надходжень до ВВП не є визначальним критерієм оцінки рівня податкового навантаження та показником ефективності податкової політики. Значущу роль у цьому контексті відіграють показники податкового навантаження у розрізі груп платників податків – юридичних та фізичних осіб.

Очевидно, що обсяг бюджетних витатків безпосередньо залежить від надходжень податків до державного та місцевих бюджетів, тому суспільство має визначитись, який обсяг державного регулювання соціального та економічного розвитку є найбільш для нього прийнятним. Виділяють англосаксонську, азійську, західноєвропейську та скандинавську моделі, які мають свої особливості та суттєво різняться за значенням показника питомої ваги податкових надходжень у валовому внутрішньому продукті. Так, серед найбільш розвинутих економік світу, які входять до ОЕСР (Організації країн економічного співробітництва та розвитку), за останнє десятиліття найнижчі показники рівня оподаткування – у Мексиці та Чилі (до 20,0%), найвищий – у Данії (47,0%). Зазначене підкреслює важливість характеристики структури податкових надходжень, висвітлення аспекту її впливу на соціально-економічні процеси.

В. Танзі (*Vito Tanzi*) зазначає, що під час формування податкової політики, особливо в країнах із трансформаційною економікою, важливу увагу варто приділяти питанням допустимого рівня перерозподілу валового внутрішнього продукту через податкову систему та структури податкових надходжень у розрізі податків на доходи і прибуток та податків на споживання [4]. Наведені показники суттєвим чином впливають на індекси економічного розвитку у середньо- та довгостроковій перспективі. Водночас, на його думку, основним завданням фіскальної політики держави у сфері забезпечення економічного розвитку є взаємоузгодження та координація податкової політики із бюджетною політикою у сфері витатків. Країни з відкритим типом економіки під час формування податкової системи мають дослідити будову податкових систем інших країн, особливо тих, які є найбільшими конкурентами на ринках збуту товарів, оскільки податкова система використовується в сучасному глобалізованому світі як один із дієвих інструментів підвищення конкурентоспроможності. Крім того, недосконалість податкової системи приводить до виведення капіталу за межі держави, адже глобалізація дає змогу великим платникам податкам мінімувати свої податкові зобов'язання [9].

Податкова політика в розвинутих країнах є переважно ациклічною, натомість у країнах із трансформаційною економікою – проциклічною. Ця тенденція є наслідком реалізації бюджетної політики у сфері витатків, яка є залежною від політичного циклу та носить інерційний характер у частині соціальних витатків і витатків на обслуговування державного боргу. З огляду на зазначене можна дійти висновку, що глибокі зміни системи оподаткування можливі за умови вдосконалення бюджетної політики, запровадження інституційних обмежень щодо росту витатків бюджету, бюджетного дефіциту та джерел його фінансування. Країни з трансформаційною економікою мають значну увагу приділяти питанням посилення якості бюджетних інститутів та підвищення ступеня їх координації.

Варто наголосити, що структуру податкових надходжень можна характеризувати з позиції а) окремо взятих

податків, таких як податок на додану вартість, податок на прибуток, податок на доходи фізичних осіб, акцизний податок, мито тощо; б) класифікації Організації країн економічного співробітництва (ОЕСР) – податки на доходи і прибуток (податок на доходи фізичних осіб, податок на прибуток підприємств, єдиний соціальний внесок), податки на споживання (податок на додану вартість, акцизний податок, ввізне та вивізне мито), майнові податки; в) розподілу податків на прямі та непрямі; г) поділу податків на робочу силу (податок на доходи фізичних осіб, військовий збір, єдиний соціальний внесок), податок на капітал (податок на прибуток підприємств, податок на нерухоме майно, податки на фінансові транзакції), податки на споживання; д) *distortional taxation* – податки, які впливають на економічне зростання шляхом обмеження можливостей прийняття рішень економічними агентами щодо заощадження та інвестування. До цієї категорії належать податок на доходи фізичних осіб, єдиний соціальний внесок, податок на прибуток підприємств та майнові податки. Інші податки відносять до *non distortional taxation* – тобто до податків, які прямо не впливають на рішення економічних агентів щодо ведення їхньої господарської діяльності. Важливим завданням економічної політики держави є пошук резервів посилення фіскальної ефективності та забезпечення оптимальної структури податкових надходжень до бюджету з урахуванням інституційних особливостей економіки.

Країни із розвинутою економікою, в тому числі члени Європейського Союзу, значною мірою опираються на пряме оподаткування, найвище фіскальне значення має податок на доходи фізичних осіб, фіскальна ефективність якого прямо залежить від показника валового внутрішнього продукту на душу населення. Водночас емпіричний досвід свідчить, що «оптимальна» модель структури оподаткування адаптується до різних стадій економічного розвитку та не є універсальною. Для країн з економікою, що розвивається, характерною особливістю є превалювання податків на споживання у структурі системи оподаткування, податок на додану вартість є домінуючим із позиції формування надходжень до бюджету. Наприклад, в Європейському Союзі податки на споживання переважають у структурі бюджетних надходжень в таких розвинутих країнах, як Австрія, Франція, Чехія, а також у країнах, що розвиваються, таких як Польща, Литва, Естонія, Латвія, Болгарія, Словаччина, Угорщина. Заслугує на увагу тенденція до зростання ставок податку на додану вартість, загалом для країн Європейського Союзу за останні п'ятнадцять років ставка збільшилась на понад 2 відсоткових пункти та в середньому становить 21,6 відсотка. Реалізація зазначеного супроводжувалась сукупністю компенсаторних заходів податкової політики щодо протидії наслідкам глобальної економічної рецесії.

Водночас для податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток спостерігаються протилежні тенденції. Так, середньозважена ставка податку на доходи фізичних осіб була знижена на 7,7 відсоткових пунктів, податку на прибуток – на 12,2 відсоткових пункти. Зазначене цілком відповідає рекомендаціям міжнародних фінансових інституцій щодо проведення податкових реформ та посилення позитивного впливу податкової політики на економіку. Країни із розвинутою економікою мають широкую податкову базу сплати податків на споживання, тому задля збільшення обсягів надходжень до бюджету вдаються до збільшення ставки, натомість у країнах із трансформаційною економікою варто зосередитись спочатку на питаннях розширення податкової бази, а потім здійснювати регулювання ставки.

Податки на споживання збільшують ціну товарів, таким чином непрямим методом знижують обсяг реальної матеріальної винагороди за роботу працівника та відповідно впливають на пропозицію робочої сили на ринку праці. Водночас ця група податків є нейтральною для заощаджень та інвестицій у разі стабільності їх ставок та податкової бази. Податок на додану вартість, який є основним серед податків на споживання, застосовується для імпортованих товарів та відшкодовується підприємствам-експортерам. Вочевидь, що у такому разі він жодним чином не впливає на показники ділової активності цих підприємств за умови, що налагоджений прозорий та дієвий механізм відшкодування цього податку. Податки на споживання не мають негативного впливу на динаміку економічного розвитку, механізм їх справляння має тенденцію до універсалізації у більшості країн ОЕСР. Важливим є зведення до мінімуму виключень та пільг сплати ПДВ, підтримка процесів повного переходу на електронне декларування та його автоматичне відшкодування. Нагальним є спрощення податкової звітності, зменшення кількості часових витрат платників податків на її заповнення, в тому числі що стосується бюджетного відшкодування. Приміром, за даними рейтингу «Paying Taxes – 2017» середня тривалість часу платником ПДВ відшкодування в Україні становила 28 тижнів, Грузії – 4 тижні, Литві, Латвії – 6 тижнів, Молдові – 12 тижнів.

Податки на робочу силу та капітал впливають на попит і пропозицію факторів виробництва на відповідних національних ринках та на їх міграцію між країнами. Тому аналіз розподілу податкового навантаження дає змогу оцінити вплив податків на економічне зростання та позиції вітчизняної податкової системи з огляду на конкуренцію залучення іноземних інвестицій. У зв'язку з цим за умов глобалізації економіки та посилення руху основних факторів виробництва, в тому числі капіталу, робочої сили та технологій оцінка рівня податкового навантаження на працю, капітал і споживання здійснюється за допомогою показника ефективних (імпліцитних) податкових ставок. Податок на доходи фізичних осіб (*personal income tax*) здійснює негативний вплив на економічну динаміку, на це впливають два основні чинники – прогресивна шкала ставок та оподаткування заощаджень. Саме тому країни з трансформційною економікою використовують єдину ставку податку на доходи фізичних осіб, загалом прогресивна шкала оподаткування діє в країнах із високим рівнем ВВП на душу населення. Оподаткування процентних доходів за депозитними вкладками є подвійним оподаткуванням доходів фізичних осіб та впливає на прийняття рішень цих економічних суб'єктів щодо цього виду заощаджень.

Податок на прибуток підприємств також чинить суттєвий вплив на господарську діяльність економічних агентів щодо інвестицій в основний капітал та підвищення технологічної продуктивності, що відображається на макроекономічних показниках держави. Тому низка країн у податковому законодавстві прописують норми, які дають змогу найбільш наукоємним галузям економіки та інноваційно активним підприємствам користуватися цільовими податковими пільгами з цього податку. В Україні можливим є перехід до оподаткування розподіленого прибутку і використання підвищеного коефіцієнту амортизації основних фондів під час реалізації інвестиційних проектів платниками податку.

Майнові податки є невід'ємним складником системи оподаткування розвинутих країн світу, основним різновидом майнового оподаткування є податок на нерухомість, у тому числі житлову. Цей податок переважно зрахову-

ється до місцевих бюджетів і має суттєве фіскальне значення, є ресурсом для розвитку адміністративно-територіальної одиниці. Загалом експерти відстоюють думку, що цей податок має відносно позитивний вплив на економічний розвиток у країнах ОЕСР, оскільки податковим законодавством передбачено можливості надання низки преференцій для власників житлової нерухомості у формі податкового вирахування процентів за житловими кредитами та звільнення від податку на приріст капіталу. Зазначена ситуація приводить до перерозподілу капіталу на користь купівлі нерухомості порівняно з іншими можливими варіантами для інвестування, а це сприятливо позначається на динаміці реального ВВП. У разі підвищення ставок податку на нерухомість інвестори будуть шукати більш вигідні об'єкти для інвестування, аніж придбання нерухомості, що також матиме позитивний вплив на економічне зростання. В українських реаліях податок на нерухомість не забезпечує достатніх надходжень до місцевих бюджетів та не має належного регулюючого значення. Важливим є удосконалення механізму справляння цього податку, зміни бази оподаткування на вартість житла, що потребує ґрунтовних інституційних змін у сфері визначення механізму оцінки вартості житла, формування відповідних реєстрів. Ця процедура має бути вивереною, і вже після актуалізації бази оподаткування варто переходити до встановлення нових ставок податку, ґрунтуючись на принципах помірності, та встановити належні податкові преференції, які і здійснюють вагомий внесок у прийняття індивідуальними інвесторами рішень щодо подальшого інвестування [2].

Варто зазначити, що в практичному аспекті досить складно оцінити вплив податкової політики на рівень та темпи росту реального валового внутрішнього продукту. Певні заходи податкової політики, що спрямовані на інтенсифікацію ділової активності економічних агентів, за умов рецесії апріорі мають мати короткостроковий ефект, але водночас є підмогою для довгострокового економічного зростання. Елементи податкової системи здебільшого чинять вплив на економічний розвиток у довгостроковому періоді, зокрема, це стосується фіскального регулювання у сфері інвестицій, значень податкових ставок та кількості часу на заповнення податкової звітності у веденні підприємницької діяльності. Стабільність податкової системи багато в чому визначає наміри економічних агентів щодо реалізації своєї діяльності. Інституційні засади розвитку підприємництва, дія механізмів захисту прав власності, прозорий механізм адміністрування податків, а також помірність їх ставок у розрізі груп платників є визначальними умовами для прийняття рішень щодо інвестування в проекти та розвитку бізнесу. Податкова система України з початком її створення перебуває у стані постійної трансформації, пошуку балансу між інтересами держави та платників податків, дифузії лібералізму та консервативного типу західноєвропейської моделі. Зазначене відображається у частій зміні кількості податків, їх ставок, зміни порядку їх адміністрування, адаптації зарубіжного досвіду без відповідної апробації та розрахунку прогнозованої величини результативності впроваджуваних заходів.

Важливим є посилення функціональної ефективності податкової системи, що передбачає пошук суспільного консенсусу щодо розміру податкового навантаження на економіку, забезпечення повного виконання платниками податків їхніх податкових зобов'язань, розвиток податкового адміністрування та вдосконалення законодавчої бази. Податкова система, що включає як основні елементи оподаткування, так і процедури податкового адміністрування,

повинна відповідати таким основним вимогам. По-перше, з огляду на те, що за рахунок податкових надходжень формується близько 80% доходів бюджету, податкова система повинна забезпечувати стійке формування доходних джерел, необхідних для виконання витратних зобов'язань відповідних бюджетів. По-друге, рівень і структура податкового навантаження не повинні погіршувати умови для економічного зростання, спотворювати умови конкуренції, перешкоджати притоку інвестицій. По-третє, податкове адміністрування має здійснюватися на основі мінімізації витрат для економічних суб'єктів за рахунок аналізу впливу податкового навантаження на економіку в розрізі видів економічної діяльності; вироблення єдиного нормативного забезпечення функціонування податкових органів; розвитку системи електронної взаємодії між податковими органами і платниками податків; здійснення контролю і нагляду за дотриманням податкового законодавства.

На сучасному етапі пріоритетними заходами податкової політики у напрямі зниження рівня податкового навантаження для формування сприятливих умов здійснення господарської діяльності є не зменшення податкових ставок, а здійснення інституційних змін системи взаємовідносин фіскальних органів і платників податків, проведення структурної оптимізації видаткової частини бюджету, удосконалення системи бюджетного планування і прогнозування. Важливими пріоритетами в діяльності органів державної фіскальної служби є покращення якісного рівня механізму адміністрування податків, розбудова електронних сервісів для платників податків, удосконалення моделі та інституційних механізмів державного податкового ризик-менеджменту.

У формуванні та реалізації податкової політики держава повинна враховувати такі аспекти, як фіскальні, які передбачають формування відповідного обсягу доходів держави для ефективного виконання покладених на неї функцій; підприємницькі – орієнтовані на формування у суб'єктів господарювання обсягів нерозподіленого прибутку, достатнього для задоволення інтересів їх власників та забезпечення подальшого розвитку; соціальні – акцент

зміщений на формування обсягів доходів домогосподарств, що має забезпечити стабільне відтворення робочої сили; зовнішньоекономічні – повинні забезпечити податкову конкурентоспроможність держави на глобальному та регіональному рівнях з метою створення вигідних умов для іноземних інвесторів, залучення в країну додаткових обсягів капіталу [7].

Висновки. Податкова політика здійснює вагомий вплив на забезпечення процесів економічного розвитку держави. Заходи фіскального регулювання, що спрямовані на інтенсифікацію ділової активності економічних агентів, є підмогою для довгострокового економічного зростання. Елементами податкової системи, які визначають рівень економічного розвитку, є рівень та структура оподаткування. Важливим завданням економічної політики держави є пошук резервів посилення фіскальної ефективності та забезпечення оптимальної структури податкових надходжень до бюджету з урахуванням інституційних особливостей економіки. Необхідним є досягнення суспільного консенсусу щодо розміру податкового навантаження, забезпечення повного виконання платниками податків їхніх податкових зобов'язань, розвиток податкового адміністрування та вдосконалення законодавчої бази. Податки на споживання не мають негативного впливу на макроекономічну динаміку, механізм їх справляння має тенденцію до універсалізації у більшості країн Організації економічного співробітництва та розвитку. Податок на прибуток підприємств чинить суттєвий вплив на господарську діяльність економічних агентів щодо інвестицій в основний капітал та підвищення технологічної продуктивності. Податок на доходи фізичних осіб здійснює негативний вплив на економічну динаміку, оскільки безпосередньо впливає на обсяг заощаджень. Податок на нерухомість має відносно позитивний вплив на економічний розвиток у країнах ОЕСР, оскільки податковим законодавством передбачено можливості надання низки преференцій для власників житлової нерухомості у формі податкового вирахування процентів за житловими кредитами та звільнення податку на приріст капіталу.

Список використаних джерел:

1. Arnold Jens Matthias, et al. (2011) Tax policy for economic recovery and growth // *The Economic Journal*, vol.121, pp. 59–80.
2. Bernheim B. Douglas. (2002) Taxation and saving // *Handbook of public economics*, vol. 3, pp. 1173–1249.
3. Mendoza Enrique G., Gian Maria Milesi-Ferretti, and Patrick Asea (1997) On the ineffectiveness of tax policy in altering long-run growth: Harberger's superneutrality conjecture // *Journal of Public Economics*, vol. 66.1, pp. 99–126.
4. Tanzi V. Fiscal policies in economies in transition / V. Tanzi. – Washington DC : International Monetary Fund, 2004 – 359 p.
5. Варналій З.С. Реформування податкової системи України в умовах глобалізаційних та інтеграційних процесів / З.С. Варналій // *Теоретичні та прикладні питання економіки*. – К.: Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – 2011. – С. 69–76.
6. Актуальні проблеми удосконалення податкового регулювання : монографія / [Л. Л. Тарангул та ін.]. – Київ : ДННУ «Акад. фінанс. упр.», 2013. – 524 с.
7. Свищук А. Теоретичні засади податкового регулювання економіки / А. Свищук // *Вісник КНТЕУ*. – 2013. – №. 5. – С. 57–69.
8. Соколовська А.М. Фіскальна політика в Україні та її макроекономічні наслідки // *Фінанси України*. – 2014. – №. 11. – С. 17–32.
9. Чугунов І.Я. Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку: монографія / І.Я. Чугунов. – К.: НІОС, 2003. – 488 с.
10. Чугунов І.Я., Пасічний М.Д. Фінансова політика України в умовах глобалізації економіки // *Вісник КНТЕУ*. – 2016. – №. 5. – С. 5–18.

Анотація. Стаття посвячена в вопросам определения роли налоговой политики государства в регулировании экономического развития. Раскрыты теоретико-методологические основы влияния уровня и структуры налогообложения на макроэкономическую динамику. В процессе исследования осуществлена оценка влияния налогов на потребление, налогов на доходы и прибыль, имущественных налогов на экономический рост. Исследованы современные тенденции налогообложения в странах ОЭСР. Обоснованы направления повышения фискальной эффективности отечественной налоговой системы, усиления ее регулирующего потенциала.

Ключевые слова: налоговая политика, налоговая система, налоговая нагрузка, структура налогообложения, экономическое развитие.

Summary. This article examines the role of tax policy in economic growth regulation. The theoretical and methodological approaches to assessing the impact of tax level and tax structure on macroeconomic dynamics are revealed. The influence of different tax groups – namely consumption taxes, corporate and income taxes, property taxes – on economic growth is evaluated. The modern tax trends of OECD countries are investigated. Directions to enhance fiscal efficiency and regulatory potential of the national tax system are proposed.

Key words: tax policy, tax system, tax burden, tax structure, economic growth.