

# ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

## THE INSTITUTIONAL BASIS OF THE UKRAINIAN TAX SYSTEM'S MODERNIZATION



**Микола БУТКО,**  
доктор економічних наук,  
Чернігівський державний  
технологічний університет

**Mykola BUTKO,**  
Doctor of Economics,  
Chernigiv State Technological  
University

**Ігор МІНІН,**  
начальник відділу ДПІ  
у м. Чернігові ДПС

**Igor MININ,**  
Head of the Department of the State  
Tax Inspection in the city Chernigiv  
of the State Tax Service



Актуальність теми дослідження обумовлюється сучасним етапом реформування податкової служби, а також переформуванням фіскальних органів в Україні.

Діяльність Державної податкової служби, Держмитслужби щодо реалізації державної податкової політики, збирання податків і зборів (обов'язкових платежів), їх акумуляції в державному і місцевих бюджетах є недостатньо узгодженою та ефективною внаслідок недосконалого правового регулювання їх взаємовідносин, відсутності цілісного інформаційного простору.

Метою даної статті є виклад авторського бачення розбудови інституційного середовища в напрямі подальшої модернізації податкової системи України.

В Україні створено податкову систему, яка за своїм складом та структурою подібна до податкових систем розвинутих європейських країн. Закони з питань оподаткування розроблено з урахуванням норм європейського співтовариства, а також аспектів податкової політики СОТ та інших міжнародних економічних організацій.

Водночас, на відміну від країн ЄС, податкова система України не є інструментом підвищення конкурентоспроможності держави, не сприяє зростанню економічної активності суб'єктів господарювання. Існуюча система формування державних доходів відображає недосконалість трансформаційної економіки та має переважно фіскальний характер. Вітчизняний підхід до реформування економіки супроводжувався неодноразовими спробами удосконалити податкову систему шляхом прийняття окремих законодавчих актів, проте вони були недостатньо адаптованими до реального стану господарського комплексу, якому й нині притаманні структурні диспропорції, інноваційна загальмованість, наявність значних обсягів тіньових оборотів.

Стратегічними завданнями модернізації податкової системи України є зниження податкового навантаження на економіку.

У результаті здійснення заходів, спрямованих на реалізацію цього завдання, зменшено ставки таких основних податків, як податку на додану вартість – із 20 до 17%, на прибуток підприємств – із 25 до 16%, а також скорочено кількість податків і зборів – до 18.

Проте проблема цим не вирішується, оскільки подальшу модернізацію податкової системи супроводжують успадковані недоліки, зокрема:

1. Інституційне податкове поле є складним, неоднорідним та нестабільним, а окремі законодавчі норми – недостатньо узгоджені, інколи суперечливі.

2. Податкова система характеризується насамперед фіскальною спрямованістю, що є лейтмотивом більшості змін, які вносяться до Податкового кодексу. Водночас її регулююча функція не орієнтована на сталий розвиток регіонів та держави в цілому. Значне податкове навантаження на виробництво та на оподаткування природних ресурсів негативно впливає на розвиток економіки.

3. Витрати на адміністрування окремих податків є значними порівняно з доходами бюджету, що формуються за рахунок їх справляння. Це стосується, зокрема, туристичного збору, податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, тощо.

4. Донедавна діяльність Державної податкової служби, Держмитслужби щодо реалізації державної податкової політики, збирання податків і зборів (обов'язкових платежів), їх акумуляції в державному і місцевих бюджетах була недостатньо узгодженою й ефективною внаслідок недосконалого правового регулювання їх взаємовідносин, відсутності цілісного інформаційного простору. Після об'єднання цих служб в єдине Міністерство доходів і зборів виникли додаткові проблеми організаційного, правового, функціонально-структурного і особливо кадрового характеру.

5. Система митно-тарифного регулювання не дає змоги оперативно реагувати на зміни кон'юнктури світового ринку, а також торговельних режимів в інших державах та структури економіки в Україні.

6. Спроба застосування спрощеного режиму оподаткування суб'єктів малого підприємництва з метою активізації підприємницької діяльності, створення нових робочих місць, стимулювання раціонального використання ресурсів призвели

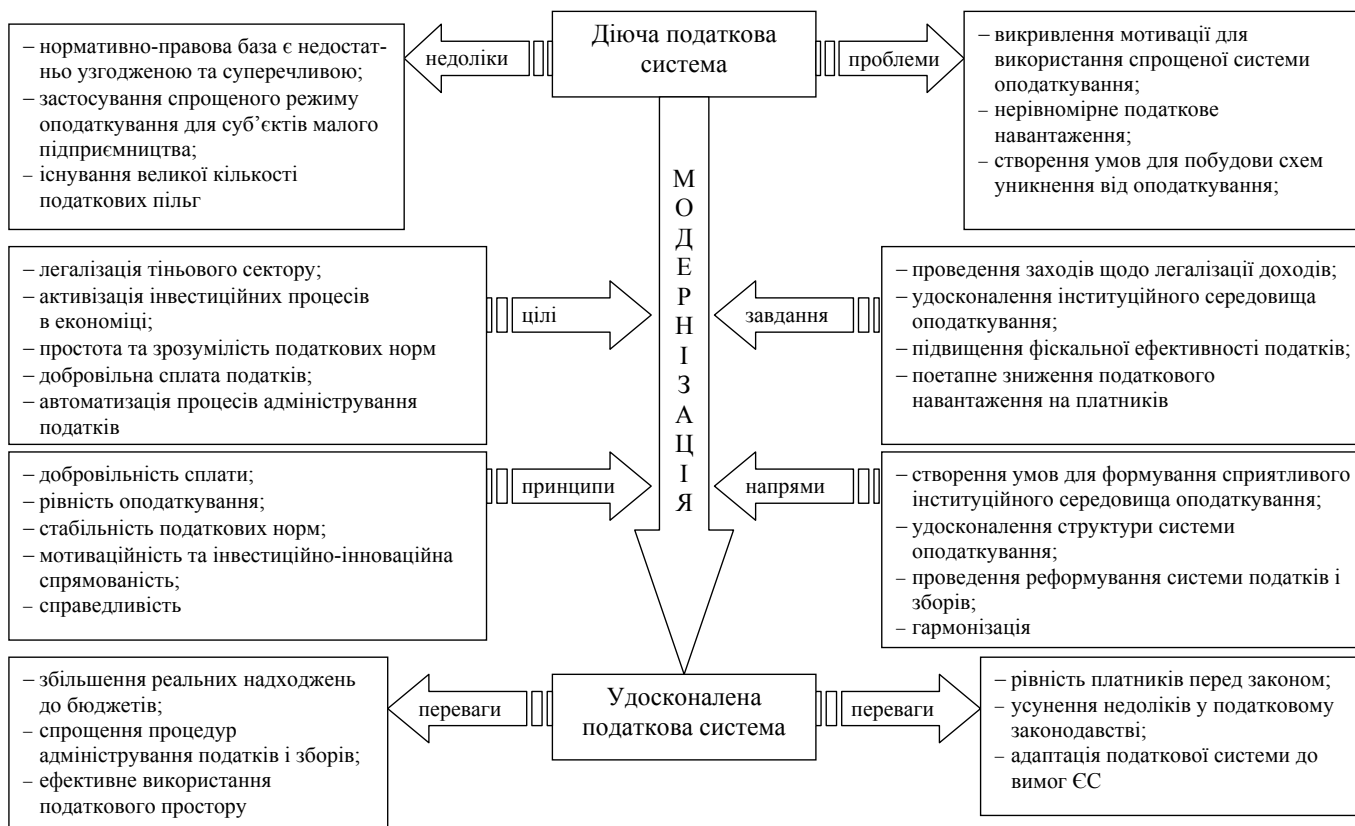
до викривлення мотивації підприємницької діяльності, зокрема незацікавленості суб'єктів господарювання у зміні свого статусу як суб'єктів, які мають право використовувати спрощені системи оподаткування, що уповільнює їх розвиток та зростання обсягів діяльності.

7. Реформування податкової системи не сприяє детінізації податкового простору через уникнення оподаткування, мінімізацію податкових зобов'язань. Зазначені недоліки

*У статті наведено основні напрями щодо подальшого реформування податкової системи, охарактеризовано першочергові заходи її проведення. Викладено сутність удосконалення методів адміністрування податків і зборів, а також оцінки їх впливу на економічну ситуацію в державі.*

*The article describes the main directions of the tax system's further reforming; the urgent measures for its implementation are characterized. The essence of the methods' improvement of tax administration and collections and the assessment of their impact on the economic situation in the state are exposed.*

Рис. 1. Концепція модернізації податкової системи України



привели до посилення прояву таких накопичених проблем системного характеру в податковій системі, як:

1) податкова заборгованість платників перед бюджетом та державними цільовими фондами, що зумовлено відсутністю ефективних механізмів реалізації, які забезпечують відповідальність суб'єктів господарювання за виконання своїх фінансових зобов'язань;

2) нерівномірний розподіл податкового навантаження; порушення принципу рівності платників перед законом; недотримання норм законів, неефективність державної бюджетної політики;

3) найбільше податкове навантаження покладено на законослухняних платників, позбавлених податкових пільг.

Метою модернізації податкової системи є приведення у відповідність її до пріоритетів державної політики сталого розвитку шляхом подальшої лібералізації системи на основі вираженої інвестиційно-інноваційної політики, забезпечення достатнього обсягу сукупних доходів до бюджетів усіх рівнів унаслідок проведення збалансованої бюджетної політики.

Концепцію подальшої модернізації податкової системи України наведено на **рис. 1**.

**Стратегічними цілями модернізації системи є:**

- адаптація податкової системи України до вимог ЄС;
- підвищення конкурентоспроможності вітчизняної економіки за рахунок зменшення частки податків у витратах;
- легалізація тіншового сектору;
- активізація інвестиційно-інноваційної діяльності;
- простота та зрозумілість нормативно-правового поля для суб'єктів господарювання;
- мінімізація витрат платників на нарахування й сплату податків та держави на їх адміністрування;
- запровадження інформаційних технологій у діяльності всіх ланок державної податкової служби;
- підвищення регулюючого потенціалу системи оподаткування на основі запровадження інноваційно-інвестиційних переваг;

□ підвищення фіскальної ефективності та формування доходів бюджетів усіх рівнів на основі проведення збалансованої бюджетної політики на середньострокову перспективу;

□ гармонізація податкового, валютного, митно-тарифного, зовнішньоекономічного та цивільного законодавства.

Україна згідно зі статтею 1 Конституції є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою. Отже, її податкова система повинна відповідати вимогам щодо рівня фінансування суспільних благ із визначенням відповідно до цього рівня перерозподілу ВВП, який забезпечить формування фінансових ресурсів, достатніх для виконання конституційно закріплених функцій держави та гарантії громадянам достатнього життєвого рівня.

**Реформування податкової системи необхідно проводити синхронно з упорядкуванням та оптимізацією системи державних видатків і вирішенням таких питань (рис. 2):**

**1) економічного зростання:**

- підвищення вартості робочої сили шляхом проведення реформи оплати праці та економічно обґрунтованого розширення пакета соціальних послуг і гарантій працюючому населенню;
- наближення розміру мінімальної заробітної плати до рівня прожиткового мінімуму для працездатних осіб;
- запровадження мінімальної погодинної заробітної плати, здійснення оплати праці працівників бюджетної сфери на основі Єдиної тарифної сітки виходячи з тарифу I розряду на рівні законодавчо встановленої мінімальної заробітної плати;
- підтримка проведення структурних реформ в економіці;
- надання необхідного адаптаційного періоду для переходу до ринкових умов діяльності дотаційних галузей виробничої сфери, зокрема вугільної промисловості, сільського господарства;
- забезпечення державної підтримки реалізації інноваційних проектів у пріоритетних видах економічної діяльності;

□ проведення реформ у бюджетній сфері, спрямованих на зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування та вдосконалення міжбюджетних відносин;

2) *екологічної безпеки:*

□ переорієнтація напрямів використання коштів державного бюджету, спрямованих на розвиток соціальної та транспортної інфраструктури, а також виконання програм енергозбереження та охорони довкілля;

3) *соціальної комфортності:*

□ розроблення та запровадження в повному обсязі державних мінімальних соціальних стандартів;

□ перехід від системи соціального захисту, що ґрунтується на наданні пільг, до політики підвищення доходів та надання державної допомоги соціально вразливим верствам населення залежно від їх матеріального стану;

□ забезпечення ефективності системи надання медичних послуг шляхом впровадження в практику страхової медицини із залученням фінансової підтримки держави.

При цьому слід зазначити, що існує ряд бюджетних обмежень для проведення податкової реформи, які зумовлюють її еволюційний характер.

Реформування податкової системи потребує спрямування податкового навантаження зі сфери виробництва на сферу споживання, а також на ресурсні та екологічні платежі, у зв'язку з чим необхідно насамперед зменшити податкове навантаження на прибуток підприємств та фонд оплати праці, реформувати акцизний податок, ресурсні та рентні платежі, екологічний податок.

***Reform of the tax system requires the directions of the tax burden from industry in the sphere of consumption, as well as the resource and ecological payments, in connection with which it is first necessary to reduce the tax burden on profit of enterprises and the fund of remuneration of labour, to reform the excise tax, resource and rental payments, the ecological tax.***

Таким чином, будуючи концепцію реформування на зрозумілих наукових та прикладних принципах, можна сподіватися на її розуміння серед пересічних платників податків.

**Подальшу модернізацію системи доходів і зборів, на наш погляд, доцільно проводити за такими напрямками:**

**1. Створення умов для формування сприятливого інституційного середовища оподаткування шляхом:**

1) забезпечення детальної законодавчої регламентації всіх аспектів податкових правовідносин з метою запобігання вирішенню спірних питань на розсуд контролюючих органів;

2) забезпечення визначення остаточного переліку прав, обов'язків і відповідальності як платників, так і контролюючих органів з метою рівного розподілу функцій та прав сторін;

3) формування податкових правовідносин між суб'єктами господарської діяльності й державою на засадах забезпечення рівних умов господарювання для суб'єктів різних форм власності, організаційно-правових форм і видів економічної діяльності.

**2. Удосконалення структури системи оподаткування шляхом:**

1) скасування неефективних (затратних) податків і зборів;

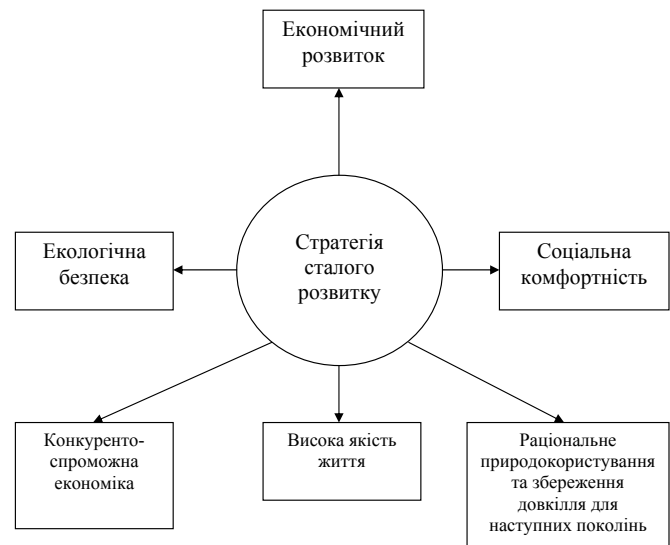
2) поширення рентних платежів на видобуток нафти, газу та інших корисних копалин;

3) спрямування податкового навантаження з прямих на непрямі податки та ресурсні платежі;

4) поступового зменшення частки податку на прибуток підприємств і збільшення частки податку з доходів фізичних осіб у структурі податкових надходжень;

5) збільшення частки місцевих податків і зборів у структурі доходів місцевих бюджетів.

Рис. 2. Стратегія сталого економічного розвитку



**3. Отримати синергетичний ефект від концентрації фіскальних функцій в об'єднаному органі за рахунок максимізації переваг і мінімізації ризиків від удосконалення системи менеджменту акумуляції в державній скарбниці обов'язкових доходів і зборів (рис. 3.)**

**4. Проведення реформування системи соціальних внесків шляхом:**

1) поетапного зменшення розмірів соціальних внесків відповідно до реформування системи соціального страхування;

2) створення Державного реєстру соціального страхування для призначення страхових виплат та його гармонізація з Державним реєстром фізичних осіб – платників податків та інших обов'язкових платежів;

3) поетапного запровадження паритетної сплати страхових внесків між роботодавцями та найманими працівниками.

**5. Реформування методів адміністрування податків і зборів:**

1) суцільне застосування сучасних та єдиних інформаційних технологій в діяльності адміністраторів податкових платежів і зборів, а також їх платників;

2) запровадження дієвого механізму роз'яснення податкового законодавства шляхом законодавчого закріплення системи надання консультацій платникам податків з питань оподаткування та доповнення існуючих методів адміністрування методами «стабільності норм» та «усунення суперечностей у податковому законодавстві»;

3) удосконалення контрольної-перевірочної роботи через об'єктивну оцінку результатів фінансово-господарської діяльності господарюючих суб'єктів та неприпустимість використання обсягів фінансових санкцій для виміру результатів роботи фахівців;

4) установлення відповідальності платників податків за порушення правил податкового обліку, норм податкового законодавства відповідно до ступеня суспільної небезпеки такого порушення, а також невиконання законних вимог адміністратора. Аналогічна відповідальність повинна застосовуватись до посадових осіб адміністратора за порушення законних прав платників податків із запровадженням механізмів обов'язкового відшкодування завданих їм збитків;

5) перехід до практики списання податкової заборгованості здійснюється на підставі, у випадках та в порядку, визначених виключно законами України, а також відмова від кримінального переслідування; в разі добровільної сплати платником прихованих податків і зборів та нарахованих штрафних санкцій

Рис. 3. Позитивні сторони та можливі ускладнення від концентрації фіскальних органів



кримінальне переслідування такого платника податків – фізичної особи або посадових осіб платника податків – юридичної особи припиняється.

Окрім того, всі зазначені напрями модернізації служби доходів і зборів потребують усунення суперечностей у чинному законодавстві з тим, щоб забезпечити однакове розуміння діючих норм як платниками податків, так і їх адміністраторами. Офіційне тлумачення норм податкового законодавства, на нашу думку, має здійснюватись виключно Конституційним Судом України.

### ВИСНОВКИ

Діюча система адміністрування навіть після об'єднання в єдине міністерство Державної податкової служби та Державної митної служби включає в себе безліч адміністраторів окремих зборів та обов'язкових платежів.

Це призводить до погіршення координації роботи та наявності значної кількості контролюючих органів, що негативно позначається на умовах господарської діяльності платників податків та знижує ефективність роботи фіскальних органів у цілому.

Необхідно продовжити роботу з модернізації функцій та механізмів адміністрування обов'язкових платежів, а також проведення єдиної державної фіскальної політики, що дозволить більш раціонально та прозоро акумулювати державні фінансові ресурси й спрямовувати їх у відтворювальне русло.

### CONCLUSIONS

*The current system of administration even after the unification into a single Department of the State tax service and State customs service includes many administrators of certain fees and obligatory payments.*

*This leads to deterioration in the coordination of the work and the presence of a significant number of controlling bodies, which adversely affects the conditions of economic activity of taxpayers and lowers the effectiveness of the fiscal authorities in general.*

*It is necessary to continue a work on the modernization of functions and mechanisms of administration of obligatory payments and implementation of a unified state fiscal policy that will allow more efficient and transparent accumulating of public financial resources and directing them to reproductive direction.*

### ЛІТЕРАТУРА

1. Податковий кодекс України від 02.12.2010р. № 2755-VI // *Голос України*. – 04.12.2010. – № 229-230.
2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2010, № 50-51.
3. Указ Президента України від 24.12.2012 р. №726/2012 щодо утворення Міністерства доходів і зборів України.