

ФІНАНСИ. ПОДАТКИ. КРЕДИТ

УДК 336.02

А. КРИСОВАТИЙ,
професор, доктор економічних наук,
Т. КОЩУК
(Тернопіль)

ПОДАТКОВА ПОЛІТИКА У РЕФОРМУВАННІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Проаналізовано особливості формування і реалізації податкової політики у країнах з ринковою економікою, що утверджується. Запропоновано рекомендації щодо оптимізації використання податкових інструментів при реформуванні соціально-економічної системи України.

Виникнення нових кризових явищ у функціонуванні національної економіки, що збіглось у часі з поглибленням світової економічної кризи, в черговий раз загострило проблему пошуку ефективних фіскальних інструментів подолання негативних тенденцій у соціально-економічному розвитку України. Як відомо, за допомогою податкової політики держава може, з одного боку, коригувати потоки ринкового переливу капіталу, а з іншого – ініціювати необхідні соціально-економічні зрушення шляхом формування фінансового забезпечення тих чи інших видатків бюджету. Треба лише так збалансувати інтереси всіх учасників перерозподільних відносин, щоб забезпечити максимальні податкові надходження при мінімальному негативному впливі фіскалу на економічну активність платників податків. Тим часом це не просто здійснити на практиці навіть в умовах розвинутої ринкової економіки, не кажучи вже про труднощі оптимізації оподаткування у країнах з ринковою економікою, що утверджується.

Слід зазначити, що сутність податкової політики, її інструменти та вплив їх застосування на соціально-економічний розвиток в умовах ринкової трансформації, методологічні засади і прагматизм реалізації податкових реформ досліджувалися провідними українськими і російськими вченими¹. Крім того, не залишилися поза увагою науковців теоретичні можливості та реалії впливу держави на економічне зростання, а також завдання, що стоять перед нею у сферах ініціювання й коригування трансформаційних процесів². Але на сьогодні малодослідженими залишаються питання про те, як за допомогою податкової політики вирішити поточні економічні та соціальні проблеми в Україні, створивши одночасно сприятливі фіскальні умови для динамічного економічного розвитку на базі прогресивних інституційних і соціально-економічних трансформацій у перспективі. Більше того, нагального концептуального розв'язання потребує проблема пошуку ефективних податкових інстру-

¹ Див., наприклад: Соколовська А. М. Податкова система держави: теорія і практика становлення. К., “Знання-Прес”, 2004, с. 137–164, 339–403; Пансков В. Г., Князев В. Г. Налоги и налогообложение. Учебник. М., 2003, с. 115–156, 199–227; Єфименко Т. І. Основні напрями трансформації податкової системи в Україні. “Фінанси України” № 9, 2007; Соколовська А. М. Податкова політика в Україні в контексті її впливу на розвиток економіки. “Фінанси України” № 9, 2006; Горский И. В. Некоторые параметры налоговой реформы. “Финансы” № 2, 2004.

² Див.: Трансформаційні процеси та економічне зростання в Україні. Х., “Форп”, 2003; Кудряшов В. П. Державна підтримка економічного зростання в Україні. “Фінанси України” № 9, 2008; Вергелес Т. Держава в трансформаційній економіці: теорії та реалії. “Світ фінансів” Випуск 1, 2009.

ментів під час світової економічної кризи, використання яких не тільки ґрунтувалося б на виконанні фіскальних завдань, але й забезпечило б досягнення пріоритетних регулюючих цілей. Ці аспекти формування та реалізації податкової політики в сучасних умовах утвердження ринкової економіки України розглядаються в нашій статті.

Транзитивні реалії. Податкова політика в Україні повинна відрізнятися від податкової політики у державах Заходу хоча б тому, що в умовах ринкової трансформації соціально-економічної системи існує цілий ряд структурних проблем, які потребують нагального розв'язання. Як правило, такі проблеми не поставали перед країнами з розвинутою ринковою економікою, оскільки їх соціально-економічні системи змінювалися поступово, реагуючи на виклики підвищення ефективності господарювання, і не набували значних диспропорцій. Україна ж, навпаки, отримала у спадщину неефективну економіку та гіпертрофований соціальний сектор і вже на початку ринкової трансформації змушена була розбудовувати фіскальну сферу в умовах численних структурних перекосів. Сьогодні більшість з них лише поглибилась, а тому основним завданням податкової політики в Україні має стати сприяння системним зрушенням, а не підтримання стабільного функціонування сформованої відносно оптимальної соціально-економічної системи, як це відбувається у державах Заходу.

Крім того, слід враховувати, що рівень економічного розвитку України є значно нижчим, ніж у держав з розвинутою ринковою економікою, а вітчизняні ринкові відносини відрізняються від їх традиційних зразків. В Україні інституційне середовище складається з інститутів ринкової та планової економік, їх комбінацій, які породжують розквіт корупції, та транзитивного типу ментальності, для якого нормою є, зокрема, низька фіскальна свідомість. Якщо більшість постсоціалістичних держав – нових членів ЄС швидко досягли зростання ВВП на основі ринкової трансформації соціально-економічної системи і без особливих проблем запровадили чимало західноєвропейських фіскальних форм, то Україна неодноразово стикалася з негативними економічними та фіскальними наслідками від невдалих реформ, що, у свою чергу, посилювало дисбаланс між запозиченими із зарубіжної практики податковими інструментами і реаліями господарювання, а також зумовлювало появу у громадян скептичного ставлення до держави як до ініціатора прогресивних змін і небажання фінансово підтримувати її діяльність. Таким чином, податкова політика в Україні повинна, з одного боку, враховувати поточні економічні, соціальні та інституційні умови, а з іншого – бути спрямованою на те, щоб поліпшити соціально-економічну ситуацію і відкоригувати інституційне середовище в державі³.

Ще одна проблема формування та реалізації податкової політики у країнах з ринковою економікою, яка утверджується, полягає в тому, що більшість відомих фіскальних рецептів було апробовано на Заході. Інакше кажучи, існують інституційні труднощі вибору оптимальної стратегії фіскального регулювання і застосування її окремих елементів. Потрібним є, насамперед, чітке концептуальне бачення необхідних соціально-економічних реформ і податкових інструментів, які забезпечать їх реалізацію. Причому використання таких інструментів має бути адаптованим до вітчизняних реалій господарювання. Йдеться, по суті, про необхідність пошуку національного фіскального "ноу-хау" – комплексу механізмів, які б сприяли якісно новим змінам у соціально-економічному розвитку держави.

Водночас для України важливо розбудовувати фіскальну сферу на базі тих податків і податкових платежів, які забезпечують лівову частку податкових надходжень у державах з розвинутою ринковою економікою, і зокрема – у країнах ЄС. Адже запровадження якихось унікальних національних фіскальних форм або архаїчних по-

³ Див.: Колодко Г. Институты, политика и экономический рост. "Вопросы экономики" № 7, 2004, с. 50.

датків (наприклад, податку з обороту), хоча й може вирішити окремі економічні та фіскальні проблеми, але послабить позиції України у глобалізованому світі та перекреслить усі її сподівання на участь в євроінтеграції. Тим більше, що сучасне оподаткування у країнах з розвинутою ринковою економікою – це той еталон, до якого необхідно наблизити вітчизняне оподаткування у перспективі. Основна проблема полягає в тому, щоб знайти оптимальну комбінацію прогресивних податкових інструментів і час від часу переглядати її разом зі змінами в економічних, соціальних та інституційних умовах. А це завдання складне, оскільки Україні чи не вперше доведеться трансформувати фіскальні процеси за принципом системної реформи.

Практика прийняття фіскальних рішень. З другої половини 90-х років ХХ ст. до 2005 р. податкову політику в Україні було спрямовано на зниження рівня оподаткування. При цьому зміни в податковому законодавстві базувалися на міркуваннях про те, що будь-яка ліберальна податкова реформа є запорукою поліпшення динаміки економічного розвитку держави. Відбувалися зниження ставок податків, коригування механізмів їх стягнення, скасування окремих податкових платежів, а також масштабне надання податкових пільг галузевої та територіальної спрямованості. Перші успішні фіскальні трансформації (зокрема, зниження ставок ПДВ і податку на прибуток) додавали аргументів лобістам при ініціюванні преференцій в оподаткуванні, а макроекономічна стабілізація (а потім – зростання ВВП) дозволила прихильникам "всесильності" ринкового саморегулювання реалізувати ряд фіскальних експериментів, особливо не переймаючись питаннями їх наукового обґрунтування. Навіщо ж заглиблюватись у теорію та проводити складні математичні розрахунки, якщо подібні реформи вже були в цілому вдало апробовані країнами-сусідами, а весь світ захопився ідеями податкової лібералізації?

У 2005 р., коли стало очевидним, що чимало із здійснених поспіхом податкових трансформацій спотворюють конкурентне середовище господарювання, призводять до значних фіскальних втрат і не вирішують при цьому макроекономічних завдань, було переглянуто орієнтири податкової політики. Основними цілями фіскальної реформи визначались усунення всіх диспропорцій в оподаткуванні та першочергове направлення додатково залучених до бюджету коштів на фінансування соціальних видатків. Відбулися передчасне скасування територіальних і більшості галузевих податкових пільг, а також коригування механізмів стягнення ПДВ (ускладнення процедури його відшкодування) і податку на прибуток (розширення складу валових витрат), робилися спроби підвищити ефективність податкового контролю, різко збільшувалися заробітна плата працівників бюджетної сфери, пенсії та інші соціальні виплати. Проте таке радикальне "відновлення справедливості" дезорієнтувало більшість суб'єктів ринку⁴, призвело до зниження темпів зростання ВВП і до скорочення інвестицій, спричинило значне зростання обсягів імпорту⁵ та в черговий раз похитнуло довіру громадян до держави як до ініціатора прогресивних соціально-економічних зрушень в інтересах усього суспільства⁶.

Якщо раніше популяризувались усі податкові ініціативи щодо направлення додаткових фінансових ресурсів до реального сектора економіки і бюджетне фінансування лише нагальних (мінімальних) соціальних видатків, то з 2005 р. відбулись істотне посилення ролі перерозподільних процесів і розширення соціальної складової функціонування держави. Інакше кажучи, спочатку податкова політика "по-

⁴ Поширились очікування на подальше різке погіршення податкового середовища господарювання.

⁵ Внутрішня пропозиція не встигала відреагувати на швидке зростання внутрішнього попиту, а також збільшився попит населення на товари, що не виробляються в Україні.

⁶ Навіть підвищення пенсій, темпи якого випереджали темпи приросту заробітної плати в реальному секторі економіки, не завжди позитивно сприймалось окремими соціальними групами.

сприяла консервації неоптимальної соціально-економічної системи, а пізніше, не враховуючи потребу у структурних реформах, перетворилася на інструмент побудови "соціального дива" в умовах імпортоорієнтованої економіки. І навіть частковий відхід від соціального популізму, що стався у 2006–2007 рр. і супроводжувався поверненням до попередньої практики прийняття фіскальних рішень, не став поштовхом для розробки нової, науково обґрунтованої, моделі податкової політики. З двох крайностей – ринку "на службі" у заможних верств суспільства і "повітряних замків" негайного досягнення соціальної справедливості – було обрано другу.

Особливо небезпечними ми вважаємо намагання "роздути" соціальні видатки бюджету у 2009 р. (під час економічної кризи). При цьому загрозу для України становили вже спроби поповнення фінансових ресурсів держави шляхом збільшення податкового навантаження (зокрема, одномоментного у декілька разів підвищення ставок акцизного збору, податку з власників транспортних засобів та єдиного податку, а також запровадження ввізного мита за досить високою ставкою – 13%) і посилення тиску на платників податків з боку фіскальних органів (зокрема, "прохань" про переплати). Такі ініціативи не тільки не мають нічого спільного із сприянням детінізації економічних відносин, але й можуть спровокувати, наприклад, новий виток загострення кризи за рахунок зменшення обсягів легального виробництва підакцизних товарів і збільшення обороту контрабандної продукції, "торгових воєн" з країнами – споживачами українського експорту, скорочення оборотних коштів діючих підприємств.

Як відомо, рецесію супроводжують фіскальні втрати, що, у свою чергу, змушує шукати шляхи підвищення ефективності перерозподільних процесів. Але це не є приводом для реалізації поспіхом вигаданих фіскальних експериментів. Навпаки, криза повинна спонукати до тих податкових рішень, які мають під собою надійний теоретичний фундамент. Можна дещо підвищити ставки фіскально малозначущих податків і податкових платежів, які не переглядалися впродовж останніх років, проте не слід забувати про можливості трансформації основних бюджетотворюючих податків. Настав час звернути увагу на те, що пропорційне оподаткування доходів фізичних осіб в Україні добре виконує функції субсидування заможних верств суспільства і стимулювання імпорту⁷, але навіть у 2008 р. воно не досягло рівня фіскальної ефективності прогресивного оподаткування доходів громадян 2003 р. (напередодні реформи). Більше того, навряд чи можна очікувати помітного зменшення соціальної стратифікації суспільства навіть у разі запровадження податку на нерухомість фізичних осіб (оподаткування дорогих об'єктів власності за високими ставками)⁸.

Ми не заперечуватимемо, що оподаткування нерухомості, від якого важче ухилитися, ніж від оподаткування доходів населення, є потрібним в Україні. Тим часом відведення податкові на нерухомість ролі основного інструмента перерозподілу доходів фізичних осіб (тобто запровадження різкої диференціації ставок оподаткування залежно від вартості нерухомості) ми не вважаємо доцільним. Адже не виключено, що власник, наприклад, дорогого житла не є заможною людиною: чимало громадян свого часу отримали дорогі, за сучасними оцінками, квартири; хтось успадкував елітне житло; наявність у власності дорогого майна не гарантує стабільної бізнес-діяльності його власника. Для виконання регуляторної функції, про яку йдеться, оптимальним є саме податок з доходів фізичних осіб. Насамперед, розмір грошових доходів характеризує статок громадянина і його здатність виконувати податкові зобов'язання⁹. Тому в Україні необхідно запровадити про-

⁷ Відносно забезпечені громадяни створюють попит на дорогі товари іноземного виробництва.

⁸ До речі, реалізація такої фіскальної ініціативи постійно відкладається.

⁹ Див.: П а н с к о в В. Новейшие коллизии налогообложения доходов физических лиц: суть и возможности разрешения. "Российский экономический журнал" № 4, 2007, с. 48.

гресивний, відповідний її соціально-економічним умовам, механізм стягнення податку з доходів фізичних осіб за 2–3 ставками ¹⁰ і оподаткування нерухомості громадян за помірними диференційованими ставками. Такі фіскальні ініціативи відповідатимуть принципу розбудови соціально справедливої податкової системи і дозволять одержати додаткові надходження до державного бюджету (при закріпленні за ним частини надходжень податку з доходів фізичних осіб) і до бюджетів органів місцевого самоврядування з наступного року. Причому за рахунок цих коштів доцільно фінансувати “видатки розвитку”.

Щодо можливості компенсувати фіскальні втрати у найближчий період, то потрібно звернути увагу на сучасну практику функціонування ПДВ. Із 2003 р., коли відшкодування ПДВ майже втричі перевищило його валові надходження з вироблених в Україні товарів (див. рис.), про цей податок заговорили як про найбільш корумпований. Проте серйозні спроби зменшити обсяги зловживань у сфері відшкодування ПДВ було здійснено лише у 2005 р. Зокрема, відбулося запровадження обмежень для новостворених підприємств, обов'язкових податкових перевірок, обмежень сум, які підлягають відшкодуванню, сумами, фактично перерахованими постачальникам. Правда, ці заходи не виправдали всіх тих сподівань, які на них покладались. Якщо у 2004 р. співвідношення відшкодування ПДВ з його валовими надходженнями з вироблених в Україні товарів становило 1 : 1,39, то у 2005 р. – 1 : 1,81 (при співвідношенні експорту і ВВП 1 : 2,02). У 2006 р. обсяги відшкодування ПДВ сягнули близько половини його валових надходжень з вироблених в Україні товарів, а частка експорту у ВВП зменшилася до 43%. У 2007 р. відшкодування знову перевищило “чисті” надходження ПДВ з вироблених в Україні товарів.



Надходження та відшкодування ПДВ з вироблених в Україні товарів у 2000–2008 рр. *

* За даними: <http://www.sta.gov.ua>; <http://www.minfin.gov.ua>.

У 2008 р. було запроваджено обов'язкове надання податковим органам електронних даних про розрахунок податкового зобов'язання та податкового кредиту

¹⁰ З помірною максимальною ставкою, щоб не спровокувати нової тінізації доходів.

з ПДВ. Проте ми вважаємо, що це також навряд чи допоможе істотно зменшити корупцію у сфері відшкодування цього податку ¹¹. Більше того, на нашу думку, для боротьби з цією формою "викачування" коштів з бюджету не потрібно вживати нових силових заходів. Чергові незручності від посилення податкового контролю не сприятимуть розширенню економічної діяльності законслухняних суб'єктів ринку, як і не зроблять неможливим використання корупційних схем. Зрушень у вирішенні проблеми фіктивного відшкодування ПДВ буде досягнуто, якщо: 1) усунути ряд законодавчих "прогалин" (наприклад, тих, які роблять можливим надання "податкових послуг" підприємствами-банкрутами); 2) у платників податків з'явиться переконання, що бюджет – це не інструмент "розтринькування" зароблених ними коштів, а фінансова база для ініціювання державою прогресивних соціально-економічних зрушень.

Крім того, підвищення ефективності перерозподільних процесів передбачає не тільки пошуки податкових резервів наповнення бюджету, але й оптимізацію податкових інструментів сприяння активізації підприємництва. Свою думку щодо необхідних для цього трансформацій оподаткування ми вже висловлювали раніше ¹², а тепер розглянемо їх докладніше в актуальному контексті детинізації економічних відносин.

Функціонування значного тіньового сектора. Як відомо, тіньова економіка, з одного боку, погіршує конкурентні умови для законслухняних суб'єктів ринку, а з іншого – призводить до фіскальних втрат. І чим більшими є обсяги тинізації економічних відносин, тим більшими є диспропорції у соціально-економічній системі та перерозподілі ВВП.

Значний тіньовий сектор гальмує нарощування тих інвестицій в національну економіку, які пов'язані з НТП. Справа в тому, що інвестувати в передові технології можуть переважно іноземні компанії, які мають відповідні обсяги капітальних ресурсів і досвід впровадження інновацій у виробництво. А такі інвестори звикли вести свою економічну діяльність за зовсім інших економіко-інституційних умов, їх відлякують ризики не зрозумілого для них тіньового середовища господарювання. Вітчизняні власники великого бізнесу, хоча й володіють досить значними обсягами капіталу, все ж не поспішають інвестувати його в ризиковий інноваційний сектор. Легально функціонувати, не переймаючись збереженням конкурентних позицій і час від часу лобіюючи для себе податкові пільги, мають можливість, головним чином, великі підприємства базових галузей економіки України ¹³, а представникам середнього й малого бізнесу, щоб "вижити" у жорсткому тинізованому конкурентному середовищі, доводиться використовувати "сірі" схеми господарювання. Причому низовим податковим органам вигідно "всіляко сприяти" тіньовому малому підприємництву, а чиновники середньої ланки мають зиск від "співпраці" з підприємствами з більшими доходами.

Водночас держава недоодржує величезні обсяги податкових надходжень, їй постійно не вистачає фіскальних ресурсів на фінансування всіх необхідних поточних соціальних видатків, не кажучи вже про заходи економічної та трансформаційної спрямованості. Україна, паралельно із збереженням застарілої галузевої структури національної економіки, поступово рухається у бік інфраструктурного колапсу й масштабних соціальних катаклізмів, які лише відкладаються у часі

¹¹ Той факт, що у 2008 р. відшкодування ПДВ зросло на 82%, при зростанні обсягів експорту на 34,9%, підтверджує наше припущення.

¹² Див.: Крисоватий А. І., Кошук Т. В. Податкові трансформації та економічне зростання. "Фінанси України" № 9, 2008.

¹³ Сьогодні вони змушені модернізувати виробництво і впроваджувати енергозберігаючі технології.

соціальним популізмом. Крім того, вже у найближчій перспективі дадуться взнаки, зокрема, наслідки від зниження боєздатності українських збройних сил, погіршення рівня освіти, втрати наукового потенціалу. Тому для нас очевидно, що за відсутності реформ з кожним наступним роком буде дедалі важче знаходити баланс між економічними і соціальними цілями податково-бюджетної політики.

Ще один проблемний аспект. Щоб зробити детінізацію бізнесу економічно доцільною для його власника, треба істотно знизити рівень перерозподілу ВВП¹⁴. В іншому випадку спрацює логіка поведінки платника податків за умов майже гарантованої безкарності податкових правопорушень: навіщо платити більше? Щоправда, якщо розглянути проблему тіньового функціонування суб'єкта ринку ширше, то можна помітити таке: 1) існує хоча б гіпотетична ймовірність виявлення податковими органами фіскальних зловживань, з усіма його негативними наслідками; 2) приховування від оподаткування частини доходів обмежує можливості капіталізації бізнесу (тіньове господарювання – це “рай” для дрібних підприємців, які не прагнуть розширювати економічну діяльність); 3) чимало порушень податкового законодавства здійснюються не внаслідок фіскального нігілізму платника податків, а для “виживання” у жорсткому конкурентному середовищі¹⁵. З огляду на все це, зі значною тінізацією економічних відносин боротися можна, треба лише правильно розставити акценти (“батоги і пряники”) в такій боротьбі. Причому заохочувати шляхом зниження податкового навантаження доцільно не підприємницьку діяльність як таку, а в першу чергу – рішення суб'єкта ринку щодо капіталовкладень у бізнес.

Важливо, щоб лібералізація оподаткування прибутку стимулювала не “продання” коштів і “підтримання на плаву” всіх діючих підприємств, а інвестиції у виробництво. Зниження до 20% ставки податку на прибуток уже навряд чи може виступити вагомим стимулом до підприємництва і детінізації економічних відносин (адже у суспільстві поширилася недовіра до податкових ініціатив), а фіскальних втрат не уникнути. Тим більше, що фіскальна ефективність податку знизилася з 5,52% ВВП у 2005 р. до 4,87% ВВП (до рівня 2003–2004 рр.) у 2008 р. До того ж високі темпи економічного зростання 2000–2004 рр. багато в чому зумовлювалися поступовим розширенням виробництва за рахунок завантаження потужностей, не задіяних за часів кризи 90-х років. Тепер цей резерв практично повністю використано, і треба шукати нові податкові підйоми прискорення відтворювальних процесів на інноваційно-інвестиційній основі. Такою підмогою може бути, зокрема, зниження ставки податку на прибуток для суб'єктів ринку, які закуповуватимуть устаткування та обладнання. Прийнятними для запровадження в Україні є також податкові механізми заохочення інвестицій в інноваційний сектор і екологічні (енергозберігаючі) технології у формах прискореної амортизації та зменшення оподаткованого прибутку, що використовуються у країнах ЄС.

Крім того, необхідно зменшувати навантаження на суб'єктів ринку відраховувати до державних соціальних фондів¹⁶. Ми вважаємо за потрібне запровадити єдиний соціальний платіж, з поступовим зниженням його ставки залежно від можливостей не забезпеченого його надходженнями фінансування соціальних виплат за рахунок доходів бюджету. Така фіскальна ініціатива (з одночасним посиленням податкового контролю), забезпечивши вирівнювання умов функціонування офі-

¹⁴ Див.: Вишневецький В., Веткін А. Ухилення від сплати податків: моделювання вибору та дій економічного суб'єкта. “Економіка України” № 1, 2004.

¹⁵ Див.: Радаєв В. Российский бизнес: на пути к легализации? “Вопросы экономики” № 2, 2002, с. 75–78.

¹⁶ Сукупна ставка відрахувань становить близько 37% фонду оплати праці, а необхідність їх перерахування до чотирьох соціальних фондів створює незручності для платника податків.

ційної та неофіційної економік, сприятиме детінізації підприємництва і зростанню ВВП, а також (що дуже важливо) не виключатиме збільшення соціальних виплат.

Складніше боротися з тіньовим малим бізнесом, який використовує спрощені форми оподаткування. Але і їх можна вдосконалити. На нашу думку, актуальними слід вважати пропозиції стягувати податок у вигляді диференційованої плати за спецпатент (аналога відомих у світовій практиці варіантів оподаткування "за стандартом") залежно від характеристик, встановлених для мікрофірм, а також диференціювати ставки єдиного податку в укрупнених сферах підприємницької діяльності, з подальшим (спочатку експериментальним) переходом до оподаткування різниці між виручкою від реалізації та вартістю факторів, використовуваних у виробництві для більших суб'єктів малого бізнесу¹⁷.

Також (підкреслимо ще раз) не обійтися без формування позитивного фіскального іміджу держави шляхом прийняття системних рішень. Податкова політика повинна передбачати як оптимізацію параметрів і механізмів оподаткування (заохочення легального підприємництва), так і вдосконалення податкового адміністрування (спрощення й автоматизацію процедур, застосування антикорупційних заходів і підвищення санкцій за порушення податкового законодавства для унеможливлення ухилення від сплати податків). Необхідно створювати позитивні прецеденти трансформації оподаткування для "пробудження" фіскальної свідомості.

Проблеми підвищення ефективності перерозподільних процесів. За умов зростання ВВП у країнах з ринковою економікою, яка утверджується, створюється ілюзія, що податкова система є адекватною економіко-інституційному середовищу, і лише ліберальні податкові реформи можуть сприяти поліпшенню динаміки економічного розвитку. Причому дедалі більше розширення бази оподаткування слугуватиме фінансовою основою для вирішення всіх соціальних і структурних проблем у перспективі. Але насправді за умов збереження гіпертрофованого соціального сектора, значної тінізації підприємства, недофінансування оновлення інфраструктури та наукових досліджень потенціал економічного зростання є досить обмеженим, а напруженість внаслідок поглиблення диспропорцій у соціально-економічній системі посилює загрозу наростання радикальних настроїв у суспільстві. Тому країни, які не знаходять оптимального балансу між економічними й соціальними пріоритетами фіскального регулювання, стають особливо уразливими до погіршення світової кон'юнктури і ризикують "перетворитися на жертву" соціальних протестів.

У 2000–2004 рр. в Україні основними пріоритетами податкової політики були поступова лібералізація оподаткування, при одночасному усуненні найбільш загрозливих для фіску можливостей ухилення від сплати податків (ситуативне поліпшення податкового середовища господарювання за рахунок зростання ВВП і незначних зрушень у напрямі вдосконалення механізмів оподаткування та техніки податкового адміністрування). У 2005 р. стратегію мінімальних трансформацій замінила політика радикальних податкових реформ. Ліквідацію найбільших диспропорцій в оподаткуванні супроводжували намагання силовими методами подолати корупцію у фіскальних органах, а додатково акумульовані податкові надходження направлялися на збільшення соціальних видатків бюджету (за умов сповільнення зростання ВВП). 2006–2008 рр. характеризувалися поновленням динамічного економічного розвитку при відносно стабільному оподаткуванні, а в умовах кон'юнктурного спаду

¹⁷ Див.: К в а с о в с ь к и й О. Концептуальні засади оптимізації спрощеної системи оподаткування суб'єктів малого підприємництва в Україні. У зб.: Економічний і соціальний розвиток України в ХХІ столітті: національна ідентичність та тенденції глобалізації. Друга міжнар. науково-практична конференція молодих вчених. 24–25 лютого 2005 р. Тези доповідей. Тернопіль, 2005, с. 79–82.

2009 р. мали місце спроби перманентного підвищення податкового навантаження, викликані небажанням переглядати "популістські" соціальні видатки держави.

З огляду на наведене, безсистемні, часто суперечливі, фінансові рішення приймалися ще й у сумнівний спосіб: радикальні реформи чергувалися з намаганням зберегти досягнуту (неоптимальну) стабільність. Якщо постсоціалістичні держави ЄС поступово, іноді припускаючись помилок, трансформували фінансове регулювання, то Україна "кидалася" з однієї крайності в іншу, що обмежувало потенціал зростання її ВВП у перспективі. Більше того, навіть добре помітні прорахунки, пов'язані із значним підвищенням рівня оподаткування у 2005 р.¹⁸, не змусили переглянути підходи до трансформації його вітчизняної системи. Складається враження, що реформатори не брали до уваги ні постулатів і результатів новітніх досліджень економічної науки, ні передового світового досвіду щодо підвищення ефективності перерозподільних процесів.

Сьогодні опубліковано чимало праць з питань часового аспекту фінансових реформ. Зокрема, Є. Балацьким доведено, що платники податків негативно сприймають як радикальні зміни в оподаткуванні (навіть якщо податкове навантаження зменшується), так і надмірну консервативність у регулюванні податкової сфери. При цьому в першому випадку дестимулюючим фактором підприємницької діяльності та економічного зростання виступають обмежені можливості вироблення стратегії бізнесу, а у другому – відсутність очікувань на поліпшення податкового середовища¹⁹. Крім того, проводити радикальні реформи і розраховувати на швидке поновлення економічної активності в умовах численних диспропорцій у ринковому господарюванні теж навряд чи доцільно.

Ще одну небезпеку приховують у собі часткові трансформації: перехідні фінансові форми можуть зберігатися роками, оскільки нерідко забезпечують досягнення економічної рівноваги, яка є вигідною для окремих економічних суб'єктів, але не для суспільства в цілому²⁰. На підтвердження цієї думки можна навести приклад з функціонуванням вітчизняних спрощених форм оподаткування малого бізнесу. Тому при ухваленні змін до чинного податкового законодавства необхідно ретельно прораховувати їх економічні, соціальні та фінансові наслідки на короткостроковий проміжок часу і на віддаленішу перспективу, а також стежити за тим, щоб ці зміни органічно вписувалися до чинної податкової системи, поліпшуючи її.

Отже, формування і реалізація ефективної податкової політики в сучасних умовах утвердження ринкової економіки України – це надзвичайно складні багатоаспектні завдання, виконання яких вимагає чіткого концептуального бачення необхідних соціально-економічних реформ і фінансових інструментів, які б забезпечували їх здійснення. При цьому трансформації у сферах акумулювання й використання податків і податкових платежів повинні здійснюватися на системних засадах, враховувати поточні економіко-інституційні реалії та євроінтеграційні наміри України, водночас сприяючи вирішенню її економічних, соціальних та інституційних проблем. Так, збільшення фінансового забезпечення функціонування держави за рахунок повернення до прогресивного оподаткування доходів фізичних осіб, запровадження податку на нерухомість громадян і вдосконалення механізму стяг-

¹⁸ Про них говорилося ще у 2006 р. (Див.: Соколовська А. Теоретичні засади визначення податкового навантаження та рівня оподаткування економіки. "Економіка України" № 7, 2006, с. 11–12).

¹⁹ Див.: Балацький Е. Стабільність фінансової системи як фактор економічного росту. "Общество и экономика" № 2, 2005, с. 117–118.

²⁰ Див.: Кузьминов Я., Радаев В., Яковлев А., Ясин Е. Институты: от заимствования к выращиванию (опыт российских реформ и возможности культивирования институциональных изменений). "Вопросы экономики" № 5, 2005, с. 25–26.

нення ПДВ необхідно поєднувати з оптимізацією соціальних видатків бюджету і збільшенням його "видатків розвитку". У свою чергу, перехід до інвестиційно орієнтованого пільгового оподаткування прибутку, зменшення навантаження соціальних платежів на суб'єктів ринку – роботодавців і вдосконалення спрощених форм оподаткування малого бізнесу доцільно доповнити підвищенням ефективності податкового адміністрування у рамках детінізації економічних відносин. Слід уникати радикальних фіскальних трансформацій і не намагатись якнайдовше "розтягнути" їх у часі, а при ухваленні змін до чинного податкового законодавства необхідно ретельно прораховувати їх економічні, соціальні та фіскальні наслідки на коротко-, середньо- і довгострокову перспективу.

Зрозуміло, що ці рекомендації потребують подальшого дослідження з позицій пошуку конкретних форм, методів і технологій їх реалізації.

І на завершення додамо, що економічна криза – це завжди поштовх до переосмислення ролі держави в регулюванні соціально-економічних процесів і фіскальних інструментів, які вона використовує. Під час рецесії суспільству легше довести доцільність системних податкових реформ, ніж переконати його переглянути підходи до податкової політики за сприятливої кон'юнктури. Важливо лише рухатись оптимальним курсом трансформації оподаткування, адже права на помилку у України більше немає.

Стаття надійшла до редакції 28 травня 2009 р.
