



Рынок финансово-банковских услуг

Татьяна КОЩУК

**ПРАГМАТИКА ФОРМИРОВАНИЯ  
И РЕАЛИЗАЦИИ ФИСКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ  
В УКРАИНЕ**

**Резюме**

Доказано, что в Украине увеличение фискальной эффективности налогообложения за счет постепенной детенизации экономических отношений, снижение ставок отчислений до государственных социальных фондов и внедрение действенных льготных налоговых механизмов содействия активизации инвестиционной деятельности для всех, без исключения, субъектов рынка может создать благоприятную налоговую среду хозяйствования без существенного уменьшения текущих доходов бюджетов и, что очень важно, обеспечить ускорение воспроизводительных процессов со все большим усилением налогового потенциала. А в случае умеренного расширения практики государственного заимствования перед Украиной откроются дополнительные возможности перемещения максимума финансовых ресурсов в «точки» экономического роста путем бюджетного финансирования капиталовложений в развитие экономики и мероприятий трансформационного направления без угрозы дестабилизации функционирования государственных финансов в перспективе.

---

© Татьяна Кошук, 2008.

Кошук Татьяна, соискатель кафедры налогов и фискальной политики, Тернопольский национальный экономический университет, Украина.

### Ключевые слова

Фискальная политика, фискальное регулирование, экспансия фиска, налогообложение, налоговые поступления, финансирование расходов бюджета, дефицит бюджета, государственное заимствование, экономико-институциональная среда фискальных трансформаций.

**Классификация по JEL:** G30; H20.

Формирование и реализация фискальной политики в условиях рыночного трансформирования системы социально-экономических отношений определяется необходимостью достижения двух, на первый взгляд, взаимоисключающих целей. С одной стороны, объективной является потребность установления умеренных рамок налоговой экспансии фиска с целью содействия активизации еще слабой, по сравнению со странами Запада, предпринимательской инициативы и улучшения на этой основе динамики роста ВВП, а с другой – не менее важной задачей можно считать расширение границ финансовой активности государства в пределах корректирования им неблагоприятных для достижения прогресса в общественном развитии «транзитивных» воспроизводительных процессов с соответствующим увеличением объемов централизации финансовых ресурсов. А поскольку основным финансовым обеспечением функционирования государства является налоговое, то приходится выбирать, какому из этих двух приоритетов развития фискального регулирования отдать предпочтение, если, конечно, не использовать формы займа в финансировании общественных потребностей<sup>1</sup>.

Расширение экспансии фиска путем заемного финансирования затрат (покрытия дефицитов) бюджетов может позволить государству корректировать социально-экономические отношения одновременно с созданием благоприятной налоговой среды хозяйствования, то есть сформировать наиболее оптимальную фискальную основу роста ВВП и, как следствие, обеспечить рост поступлений налогов от расширения базы налогообложения. В свою очередь, такое укрепление налогового потенциала может служить финансовым обеспечением дальнейшего обслуживания и погаше-

<sup>1</sup> Фискально незначительные, часто ситуативные неналоговые доходы бюджетов (в том числе поступления от приватизации) и такой способ покрытия их дефицитов, как связанная с риском усиления инфляционных процессов денежная эмиссия, не могут служить стабильными источниками финансирования затрат государства.

ния образованного в результате активизации заимствования государственного долга, так и фискальной предпосылкой очередного расширения финансовой деятельности государства и (или) еще большего уменьшения уровня перераспределения ВВП (если темпы экономического роста будут высокими, а долговые платежи относительно незначительными). Достигнутый динамизм роста ВВП и рыночной социально-экономической трансформации сохранится в перспективе.

В то же время, в случае заемного сбалансирования бюджетов без расширения финансовой активности государства в рамках корректирования им неблагоприятных для прогрессивного общественного развития «транзитивных» воспроизводительных процессов и/или чрезмерной налоговой экспансии фиска, экономический рост (в случае его отсутствия – повышение уровня перераспределения ВВП) может не обеспечить даже того объема роста поступлений налогов, который необходим для дальнейшего обслуживания и погашения государственного долга. Тогда, вместо динамичного роста ВВП с укреплением налогового потенциала и ускорением рыночных социально-экономических трансформаций, придется наблюдать лишь обострение кризисных явлений функционирования экономики и государственных финансов. Конечно, нет никаких сомнений относительно того, что все эти аспекты развития перераспределительных процессов в условиях транзитивной экономики необходимо основательно исследовать и, тем более, учитывать при формировании и реализации фискальной политики в Украине.

Изучению инструментария фискальной политики уделялось надлежащее внимание таких известных западных ученых, как Ш. Бланкарт, С. Брю, Дж. Бьюкенен, А. Вагнер, Г. Воллич, Дж. М. Кейнс, А. Лаффер, А. Лернер, Р. Макконелл, Р. Масгрейв, А. Селдон, П. Самуельсон, Дж. Стиглиц. Однако их разработки хотя и раскрывают формы, механизмы и технику фискального регулирования в зависимости от текущего развития системы социально-экономических отношений, однако без учета особенностей перераспределительных процессов в условиях рыночной трансформации экономики. Последняя проблематика (в контексте функционирования государственных финансов) исследовалась В. Андрушенко, Е. Балацким, О. Василик, А. Вавиловым, Т. Вахненко, В. Вишневским, О. Врублевской, В. Герцем, И. Горским, Л. Дробозиной, Т. Ефименко, И. Караваевой, О. Кириленко, А. Ковалевой, В. Козюком, И. Луниной, З. Луцишин, В. Суторминой, В. Федосовым, Д. Черником, И. Чугуновым, С. Юрием, а также другими украинскими и российскими учеными. Однако результаты и этих научных поисков, из-за акцента либо на налоговых, либо на заемных формах фискального регулирования, часто дают лишь фрагментарное представление об оптимальном развитии фиска при рыночных социально-экономических превращениях, а также, как правило, не включают комплексной оценки принятым в Украине (России) фискальным решением.

Таким образом, перед нами возникает задача: проанализировав практику формирования и реализации фискальной политики (на разных этапах социально-рыночного образования государства) в парадигме «оптимум и реальность», разработать рекомендации для рационализации фискального регулирования в Украине.

С началом рыночного трансформирования системы социально-экономических отношений перед Украиной, как и перед другими странами бывшего социалистического лагеря, возникла сложная проблема формирования качественно новых перераспределительных процессов на базе централизации налогов и налоговых платежей. Взамен присущим социалистическому хозяйствованию директивным формам аккумуляции и использования бюджетных средств должны были прийти новые, рыночные. Чрезмерно громоздкая и бюрократизированная, а поэтому неэффективная статическая модель развития социально-экономической системы и государственных финансов требовала замены способной к саморегулированию рыночной организацией экономических отношений с элементами государственного финансового корректирования неблагоприятных для общественного развития воспроизводительных пропорций. Причем то, что фиск в Украине должен минимально отличаться от своих западных прототипов, первые идеологи экономических реформ считали очевидным: рыночная экономика немыслима без современных рыночных форм перераспределения ВВП. С трансформированием экономики должна трансформироваться и сфера государственных финансов.

*Первый этап формирования рыночной системы перераспределительных отношений (1991–1993)* начался с принятия Закона Украины «О системе налогообложения» и целого ряда законов, регламентирующих взимание отдельных налогов и налоговых платежей. Причем принятие каждого последующего налогового закона, как правило, вынуждало вносить коррективы в Закон «О системе налогообложения», который до конца 1993 г. «оброс» немалым количеством поправок и дополнений. Уже в 1992 г. 82,8% доходов Сводного бюджета Украины формировало поступление таких традиционных для налоговых систем стран с развитой рыночной экономикой налогов и налоговых платежей, как НДС, акцизы (акцизный сбор), пошлина, корпоративный налог (налог на прибыль), персональный налог (подходный налог с граждан), земельный налог, транспортный налог (налог с владельцев транспортных средств), ресурсные платежи и т. д. В 1993 г. был принят Закон Украины «О местных налогах и сборах», однако налоговые поступления уменьшились и их доля в структуре доходов Сводного бюджета составила лишь 73,8%.

Большинство экономических субъектов, ощущая еще со времен существования СССР серьезные трудности в ведении прибыльной финансово-хозяйственной деятельности и функционируя в неведомой им до недавних пор рыночной экономической среде, не имела возможности платить налоги и налоговые платежи в размере, часто превышавшем 40% выручки

от реализации их продукции<sup>2</sup>. Более того, неприспособленность к условиям «транзитивной» экономической действительности механизмов и процедур начисления и уплаты налогов, частые изменения и противоречивость норм налогового законодательства усложняли адаптацию экономики к новым фискальным реалиям. Наступил глубокий экономический кризис. Появилось и получило распространение явление задолженности по уплате налогов и налоговых платежей, а с началом приватизационных процессов и активизации частного предпринимательства – уклонение от налогообложения. Аккумулировать достаточные для обеспечения функционирования государства объемы налоговых поступлений за счет обычных для стран Запада, но и в то же время чрезмерно финансово обременительных и технически сложных для экономических субъектов Украины, форм налогообложения становилось все труднее.

С одной стороны, это можно было предвидеть. Однако, с другой стороны, нет смысла говорить о том, что сформировать адаптированную к экономико-институциональным условиям Украины налоговую систему можно было сразу. Хрестоматийные разработки финансовой науки Запада не давали ответа на вопросы, какими должны быть налогообложение и перераспределительные отношения в целом при рыночном трансформировании социально-экономической организации общественного развития, а отечественные ученые-финансисты не имели необходимого опыта для разработки концепций фискального регулирования на рыночном основании. Трудной как с теоретических, так и управленческих позиций задачей было также уже в 1991–1993 гг. утверждать затраты бюджетов, максимально ориентированные на содействие ускорению трансформационных процессов. Более того, унаследованные с советских времен традиции распределения, а точнее – рассеяния и «проедания», бюджетных средств оказались настолько устойчивыми, что предусмотреть финансирование затрат на трансформационные цели было почти невозможно.

Значительные финансовые вливания государства в удержание гипертрофированной социальной инфраструктуры, оборонной сферы, управленческого аппарата, затраты на ликвидацию последствий Чернобыльской катастрофы, а также инерционная бюджетная поддержка функционирования убыточных государственных предприятий требовали такой экспансии фиска, которую не обеспечивали ни аккумуляция поступлений налогов и налоговых платежей, ни централизация доходов бюджетов в целом. Дефициты сводных бюджетов в 1992 и 1993 годах составляли 13,7 и 5,1% ВВП – чуть ли не астрономические, как для стран с развитой рыночной экономикой, величины. Покрывались эти дефициты в основном кредитами НБУ (эмиссионным путем), что из-за разрушительных инфляционных след-

---

<sup>2</sup> С учетом взносов в Пенсионный фонд, фонд государственного социального страхования и Фонд Чернобыля, которые, хоть и не считались официально «налоговыми поступлениями сводного бюджета», однако имели налоговый характер.

ствий для экономики и фискальной сферы<sup>3</sup>, можно считать просчетом в решении проблемы сбалансирования бюджетов, а также с помощью межправительственных займов – первых форм государственного заимствования, использование которых позволило в определенной степени смягчить развитие кризисных явлений в функционировании государственных финансов.

*Второй этап формирования рыночной системы перераспределительных отношений* (1994–2000 г.) требовал устранения налоговых дестабилизаторов развития воспроизводительных процессов одновременно с увеличением финансового обеспечения функционирования государства. С этой целью в 1994 г., с принятием Закона Украины «О системе налогообложения» в новой редакции, была снижена ставка налога на добавочную стоимость – с 28 до 20%, однако, для компенсации фискальных потерь, налог на прибыль был заменен налогом на доходы предприятий и организаций (с более стабильной налоговой базой). Правда последний просуществовал лишь до 1997 г. и был заменен тем же налогом на прибыль при принятии, опять-таки, очередной редакции Закона Украины «О системе налогообложения». Причем ставка налогообложения была снижена с 44 до 30%<sup>4</sup>. Высокая налоговая нагрузка на доходы (прибыль) субъектов рынка не только не решала проблему наполнения бюджетов, но и продолжала дезориентировать функционирование экономики.

С фискальной целью, с одной стороны, и для приспособления к «транзитивной» практике хозяйствования, с другой, корректировались и механизмы начисления и уплаты налогов. Так, например, в 1997 г. произошел переход от кассового метода определения даты возникновения налоговых обязательств и налогового кредита по налогу на добавочную стоимость к их определению по правилу первой из событий. Однако, несмотря на налоговые нововведения, доля налоговых поступлений в доходах сводных бюджетов уменьшалась, составляя в 2000 г. лишь 63,7%.

И в этом нет ничего удивительного. Ведь, во-первых, снижались ставки налогов. Во-вторых, экономика продолжала адаптироваться к рыночным условиям хозяйствования и налогообложения – увеличивалась налоговая задолженность. В-третьих, налоговое законодательство уже было настолько громоздким и «лабиринтоподобным», что субъектам рынка приходилось прикладывать много усилий, чтобы надлежащим образом выполнить свое фискальное обязательство. Ненарочные налоговые правонарушения приобрели массовый характер. В-четвертых, все еще существенные различия в конкурентных условиях функционирования официальной и неофициальной экономики определяли дальнейшее расширение тенезации

<sup>3</sup> Темпы инфляции в 10256% в год, зафиксированные в Украине в 1993 г., определили обострение кризиса платежей с соответствующим ухудшением ситуации по аккумулированию налоговых поступлений.

<sup>4</sup> Если провести корректирование ставки подоходного налога.

экономических процессов. И даже введение под конец второго этапа развития системы перераспределительных отношений отраслевых и территориальных налоговых льгот (без установления взаимосвязей в механизмах их предоставления и реализации инвестиционных проектов), упрощенных форм налогообложения малого бизнеса (по сути, эффективного «прикрытия» уклонения от уплаты налогов за расширение экономической деятельности) и отмены сборов в Фонд Чернобыля (что само по себе не обеспечивало существенного уменьшения налоговой нагрузки) не служили мощным импульсом для значительной активизации легального предпринимательства. Хотя, все-таки, либерализация и коррекция налогообложения в целом не в последнюю очередь определили макроэкономическую стабилизацию 1997–1999 гг., а с 2000 г. – экономический рост.

С одной стороны, принятые в 1994–2000 гг. налоговые решения можно считать рационализацией экспансии фиска. Ведь был снижен уровень перераспределения ВВП, а также устранены, хотя часто и путем усложнения механизмов налогообложения, основные несоответствия введенных зрелых рыночных налоговых форм «транзитивным» реалиям отечественного хозяйствования. Однако, с другой стороны, то, что изменения произошли без надлежащего учета влияния налоговых нововведений на функционирование экономики и государственных финансов и без их согласованности между собой, то есть методом попыток и ошибок, никак нельзя отнести к позитиву развития фискальной сферы. Одни трансформации налогообложения либо улучшали налоговую среду хозяйствования и этим обеспечивали укрепление налогового потенциала Украины в перспективе, либо увеличивали текущие доходы бюджетов. Другие – не решая ни регулирующих, ни фискальных задач, подрывали финансовую базу функционирования государства и, как следствие, ограничивали возможности дальнейшего снижения ставок налогов и использования других (действенных) налоговых механизмов стимулирования активизации предпринимательства. Были утрачены значительные налоговые резервы содействия рыночному трансформированию социально-экономической системы на основе роста ВВП. И эти затраты уже нельзя оправдать отсутствием опыта разработки концепций фискального регулирования у отечественных ученых-финансистов.

Фискальная политика относительно формирования затратной части бюджетов также была далеко не оптимальной. Практическое отсутствие реформ в социальной сфере вынуждало затрачивать значительные бюджетные ресурсы на поддержание функционирования разветвленной социальной инфраструктуры, а за счет отказа от дальнейшего бюджетного субсидирования убыточных государственных предприятий происходило не всегда экономически обоснованное увеличение затрат на содержание управленческого аппарата государства. Затраты бюджетов на капиталовложение в развитие экономики, фундаментальные исследования, а также на трансформирование определенных сфер социально-экономической организации общественных отношений, которые могли бы способствовать

оживлению функционирования экономики и ускорению трансформационных процессов, оставались мизерными. Причем дефициты сводных бюджетов Украины, из-за относительно незначительных поступлений от приватизации<sup>5</sup>, в 1994–1999 гг. составляли 8,9–1,5% ВВП. Это нельзя считать рациональной составляющей тогдашнего развития фиска.

Дефициты бюджетов покрывались заемным путем. С 1995 г. Украина начала привлекать коммерческие займы на внешних рынках заимствований, а также развивать внутреннее заимствование, активизируя размещение облигаций внутреннего государственного займа (ОВГЗ). Правда, тогда же сократилось привлечение межправительственных кредитов, но это не способствовало уменьшению объемов заимствования в целом, хотя и выступило одним из факторов обострения кризиса платежеспособности государства уже в 1999 г. И такой сценарий развития долговой ситуации можно было предусмотреть. Если предоставление межправительственных кредитов характеризовалось относительно привлекательными условиями обслуживания и погашения образованного в результате (такого заимствования) государственного долга, то размещение коммерческих займов и ОВГЗ происходило, как правило, всего на 2-3 года и на условиях высоких процентных ставок (часто выше 20%). Обслуживание и все большее погашение государственного долга осуществлялось за счет все новых дорогих краткосрочных заимствований, и, наконец, настал момент, когда Украина оказалась финансово неспособной выплатить значительные объемы очередных долговых платежей. С проведением в 1999–2001 гг. реструктуризации как внешней, так и внутренней задолженности размещения новых внешних займов и ОВГЗ было минимальным. Дальнейшая активизация государственного заимствования с целью стимулирования роста ВВП на несколько лет стала недоступной.

Необходимо также отметить, что с 1994 г. Украина начала привлекать кредиты международных финансовых организаций (Международного валютного фонда, Мирового и Европейского банков реконструкции и развития). Эти займы предоставлялись на достаточно продолжительный срок, под сравнительно незначительные проценты и, часто, на условиях льготных терминов использования без уплаты процентов. Причем обязательным требованием заимствования было направление заемных ресурсов не на финансирование предусмотренных бюджетами затрат (покрытия дефицитов бюджетов), а на конкретно определенные трансформационные цели: стабилизацию функционирования системы социально-экономических отношений, реформирование отдельных отраслей экономики и устранение определенных структурных диспропорций. И именно из-за этих проблем с целевым использованием таких кредитов Украина не стала страной-реципиентом значительных финансовых влияний международных валютно-кредитных организаций, а со временем (в 2002–2004 гг.) последние практи-

<sup>5</sup> Суммы поступлений от приватизации иногда были в десятки раз меньше рыночной стоимости государственных предприятий, подлежащих приватизации.



чески отказались от предоставления ей заимствований. Это значит, что, не являясь финансовым обеспечением рыночных социально-экономических трансформаций, целевые займы увеличивали задолженность государства. Это было достаточно иррационально и финансово безответственно.

Интересно то, что отдельные ученые, критикуя фискальную политику чрезмерного перераспределения ВВП первого десятилетия рыночного трансформирования социально-экономической системы, обосновывают тогдашнюю целесообразность минимальной (чуть ли не символической) налоговой экспансии фиска для наибольшего содействия активизации предпринимательства и поиска других источников финансирования (сокращения) затратной части бюджетов. Мы с такими суждениями не согласны. Ведь минимизация налоговой нагрузки на экономику при невозможности (нецелесообразности) привлечения еще больших объемов государственных займов и, тем более, значительного сокращения затрат бюджетов в Украине вызвала бы вначале фискальный, а со временем – и социально-экономический коллапс. Необходимо понимать, что в 1991–2000 гг. не были оптимальными как установление высокого уровня перераспределения ВВП, так и формы аккумулирования и использования поступлений налогов, а также обусловленная исключительно фискальными факторами активизация государственного заимствования, а также частое несоответствие социально-экономическим условиям или несвоевременность внесения изменений в фискальную сферу. В дальнейшем эти перекосы в развитии перераспределительных процессов необходимо было устранить.

*На третьем этапе формирования рыночной системы перераспределительных отношений (2001–2004 гг.) вопреки потребности комплексного принятия адекватной экономико-институциональной среде Украины фискальных решений, формирование и реализация фискальной политики продолжала происходить в рамках ситуативной корректировки отдельных параметров и механизмов перераспределения ВВП.*

В 2002 г. был отменен сбор в Государственный инновационный фонд и отчисления на содержание автомобильных дорог, с 2004 г. – снижена ставка налога с 30 до 25%. Это способствовало общегосударственной активизации предпринимательства с дальнейшим укреплением налогового потенциала. Очередное снижение уровня ВВП обеспечивало субъектов рынка дополнительными финансовыми ресурсами для расширения производственной и инвестиционной деятельности, а также в некоторой степени выравнивало конкурентные условия функционирования официального и теневого секторов экономики<sup>6</sup>. Немало предприятий, наконец приспособившись к налоговой среде рыночного хозяйствования и, более того, оценив возможности использования противоречивых норм налогового законодательства в рамках альтернативной оптимизации начисления и уплаты

<sup>6</sup> С учетом того, что теневая финансово-хозяйственная деятельность предусматривает ограниченные возможности для капитализации бизнеса.

налогов, все чаще отдавали предпочтение легальному ведению (расширению) бизнеса. Распространение тенизации экономических отношений в целом приостановилось. Кроме того, отдельные изменения относительно корректирования базы налогообложения и механизмов взимания налогов и налоговых платежей (например, установление ограничений на использование векселей по взиманию НДС при импорте товаров) позволяли увеличивать текущие доходы бюджетов. Это было позитивом развития фискального регулирования.

В то же время углублялись диспропорции перераспределения ВВП. Продолжали вводиться территориальные налоговые преференции, использование которых вело к искажению конкурентной среды хозяйствования. Отдельные субъекты рынка получали возможность оптимизировать начисление и плату налогов или, очень часто, разрабатывать схемы устранения от налогообложения, в то время как остальные плательщики налогов вынуждены были принимать дополнительные фискальные обязательства. В 2004 г. был введен пропорциональный механизм взимания налога с доходов физических лиц, и это, без сопровождающего снижения ставок начисления в государственные социальные фонды работодателей, не только не способствовало детенизации выплаты заработной платы (экономики), но и определило снижение фискальной эффективности персонального налогообложения и перенесения его основного бремени с более обеспеченных слоев общества на всех экономически активных граждан Украины. Увеличение злоупотреблений в сфере экспортного возмещения НДС привело к парадоксальной ситуации, когда суммы возмещений сравнялись с (чистыми) поступлениями налога в бюджет. Это не позволило снизить ставку НДС до 18%. Однако экономический рост 2001–2004 г. ретушировал отрицательные фискальные следствия просчетов формирования и реализации налоговой политики. Налоговые поступления росли в абсолютном измерении и в 2004 г. составляли 69,7% доходов Сводного бюджета Украины.

Закономерно, что отсутствие существенных изменений в направлении ухудшения и некоторое улучшение налоговой среды хозяйствования оказывали положительное влияние на воспроизводительные процессы. Относительная сформированность налоговой системы обеспечила ту необходимую для активизации предпринимательства стабильность, которой не хватало в предыдущие годы рыночных трансформаций. ВВП и налоговые поступления росли, задолженность по уплате налогов и налоговых платежей постепенно уменьшалась и, к тому же, уже частично компенсировалась налоговыми переплатами. Причем такое, на первый взгляд, экономическое и фискальное благополучие нивелировало видимую на поверхности явлений потребность поиска дополнительных резервов содействия ускорению роста ВВП и рыночной трансформации социально-экономических отношений. Существенных изменений в структуре затрат бюджетов не предвиделось – рост налоговых поступлений в результате устранения диспропорций перераспределительных процессов (большинство которых,

как ни странно, официально считались стимулами активизации предпринимательства) не признавалось первоочередным приоритетом в развитии фискальной сферы.

Однако в 2001–2004 гг. затратная часть бюджетов формировалась по принципу минимального финансирования. И хотя с увеличением налоговых поступлений затраты, особенно социального направления, росли, их не хватало даже для поддержания надлежащего функционирования имеющейся государственной инфраструктуры корректирования воспроизводительных процессов, не говоря о финансировании ее дальнейших рыночных трансформаций. Кроме того, значительные бюджетные ресурсы (около 10% доходной базы бюджетов) направлялись на обслуживание и погашение накопленного государственного долга. Бюджеты сводились с незначительным дефицитом или даже профицитом, и лишь в 2004 г. появилась возможность активизировать государственное заимствование, увеличив дефицит сводного бюджета Украины до 3,2% ВВП. Однако за счет привлечения займов росли, опять-таки, преимущественно социальные статьи затрат. Это не было рациональным даже с позиций формирования надежного финансового обеспечения дальнейших долговых выплат. Несмотря на то, что экономический рост был уже достаточно устойчивым, его темпы, как правило, превышали темпы роста налоговых поступлений.

В финансовой литературе того времени, для сохранения динамизма роста ВВП и решения, на этом основании, фискальных и трансформационных задач, часто предлагалось еще больше понижать ставки налогов и налоговых платежей. Мы не поддерживаем этого мнения. Ведь в условиях несовершенных рыночных механизмов социально-экономической организации общественного развития Украины, сужение рамок налоговой экспансии фиска без повышения её эффективности вызвало бы не столько ускорение воспроизводительных и трансформационных процессов, сколько углубление их диспропорций с уменьшением (незначительным ростом) налоговых поступлений. На наш взгляд, налоговую либерализацию (в части уменьшения все еще высокой нагрузки социальных платежей на работодателя) необходимо было продолжать, но одновременно с постепенной переориентацией функционирования преференционного налогообложения от стимулирования обхода налогов отдельными субъектами рынка к способствованию активизации инвестиционной деятельности в общегосударственных масштабах, совершенствованием механизмов взимания НДС и форм налогообложения малого бизнеса, а также в комплексе с рационализацией формирования затратной части бюджетов и активизацией государственного заимствования (без угрозы дестабилизации долговой ситуации в перспективе). Создание благоприятной налоговой среды функционирования экономики необходимо было сочетать с расширением финансовой деятельности государства в рамках корректирования ею «транзитивных» воспроизводительных процессов.

*На четвертом этапе формирования рыночной системы перераспределительных отношений (с 2005 г.) было принято решение устранить диспропорции налогообложения и расширить социальную составляющую функционирования государства, а также проводить, в зависимости от дальнейшей наполненности бюджетов, либерализацию налогообложения и пересмотр основ формирования (переориентацию на финансирование «затрат развития») затратной части бюджета. Однако реализовать такую фискальную политику полностью не удалось.*

В 2005 г. были досрочно отменены территориальные и большинство отраслевых налоговых льгот, введена новая более жесткая процедура возмещения НДС, усилен контроль над уплатой налогов при прохождении товарами таможенной границы Украины, что, казалось бы, должно было способствовать активизации легального предпринимательства. Однако, вопреки ожиданиям, темпы роста ВВП снизились. Экономические субъекты, которые раньше пользовались налоговыми преференциями, чаще всего либо были дезориентированы их радикальной отменой и приостановили расширение (сузили рамки) своего бизнеса, начав освоение других (оффшорных и на основе «сотрудничества» с «карманными» субъектами малого бизнеса) техник оптимизации налогообложения, либо выработали новые схемы теневого функционирования. Жесткая процедура возмещения НДС не только вынудила всех нарушителей законодательства отказаться от «выкачивания» из бюджета средств (фискальные органы оставались коррумпированными), но и создала дополнительные административные и финансовые преграды для ведения прибыльной финансово-хозяйственной деятельности экспортеров – старательных налогоплательщиков. Лучшей альтернативой этому было бы введение менее приспособленных для разработки коррупционных схем НДС-счетов. И, наконец, усиление таможенного контроля не могло в короткие сроки значительно улучшить конкурентные позиции отечественных товаропроизводителей, по сравнению с иностранными. Существенное ограничение фискальных злоупотреблений при осуществлении импортных внешнеторговых операций – непростая задача.

Кроме того, ожидание продолжения радикального налогового трансформирования (без уверенности в будущем снижении уровня перераспределения ВВП) и неоправданное, с правовой точки зрения, административное давление на «минимизаторов» не способствовало расширению финансово-хозяйственной деятельности субъектов рынка в общегосударственных масштабах. Поэтому, в результате частичного выравнивания налоговой нагрузки, а также благодаря повышению ставок акцизов (на алкогольную и табачную продукцию) и уточнению базы налогообложения, налога на прибыль, налоговые поступления существенно возросли, составив 73,2% доходов Сводного бюджета Украины за 2005 год. Этот рост нельзя считать однозначным достижением развития фискального регулирования. Стремление быстрее устранить перекосы в налогообложении и значительно увеличить, таким образом, поступления налогов и налоговых платежей вступило в противоречие с необходимостью создания стабильной налоговой

среды хозяйствования – радикальное сглаживание диспропорций перераспределения ВВП не стимулировало предпринимательскую активность больше, нежели их постепенное углубление. Снизились темпы роста налоговых поступлений вследствие укрепления экономического потенциала Украины (за счет постепенного расширения базы налогообложения). К тому же, достигнутое увеличение налогового обеспечения функционирования государства оказалось недостаточным даже для запланированного увеличения социальных затрат бюджетов. Дефицит Сводного бюджета составлял 1,8% ВВП.

Покрывался этот дефицит, прежде всего, поступлениями от приватизации. В 2005 г. был впервые продан (реприватизирован) промышленный объект по его рыночной цене, что позволило частично решить проблему разбалансированности государственных финансов без угрозы дальнейшей дестабилизации их функционирования<sup>7</sup>. Иным источником покрытия дефицита бюджета было привлечение займов. И, несмотря на то, что заимствования осуществлялись в меньших объемах, нежели этого требовали текущие платежи по обслуживанию и погашению накопленного государственного долга, и на условиях сравнительно невысоких процентных ставок, его нельзя считать экономически оправданным. Увеличение социальной составляющей в корректировании государством неблагоприятных для общественного развития воспроизводительных процессов («проедание» бюджетных средств) при практическом отсутствии в бюджетах средств экономического и трансформационного направления не способствовало улучшению динамики роста ВВП, а следовательно, не создавало условий для проведения дальнейших долговых выплат за счет роста налоговых поступлений вследствие расширения базы налогообложения<sup>8</sup>. Кроме того, замедление темпов экономического роста не обеспечивало формирование надежной фискальной (налоговой) основы для задекларированной либерализации налогообложения и увеличения «бюджетов развития» в ближайшее время.

Противоречивые экономические и фискальные следствия развития перераспределительных процессов 2005 г. создали основание для аргументации ошибочности идеи выравнивания диспропорций налогообложения и необходимости первоочередного возвращения, с некоторыми усовершенствованиями в части пересмотра затрат бюджета на пользу увеличения финансирования мероприятий экономического направления (за счет активизации государственного заимствования), к предварительным параметрам перераспределения ВВП. Это нельзя считать целесообразным по следующим соображениям.

<sup>7</sup> Правда, обусловленные этим ожидания дальнейшей реприватизации дестимулировали предпринимательскую инициативу.

<sup>8</sup> Лишь привлечение кредитов международных финансовых организаций следует оценивать однозначно положительно.

Во-первых, в 2006 г. экономика вышла из «шокового» режима функционирования в условиях радикального налогового трансформирования и при стабильном налогообложении начала демонстрировать наклонность к возобновлению динамизма роста (без отмененных налоговых «стимулов»). Сама аргументация потеряла смысл.

Во-вторых, возвращение к наработанной практике территориального преференционного налогообложения обусловит фискальные затраты, в то время как существенное компенсационное государственное заимствование, даже в случае рационализации формирования затратной части бюджетов, будет дестабилизировать функционирование государственных финансов в перспективе. Бюджетная система Украины и без привлечения новых займов еще продолжительное время будет чувствовать негативное влияние долгового бремени, «созданного» в результате первой заемной экспансии.

В-третьих, дальнейшие сбережения имеющихся масштабов (распространение практики) фиктивного возмещения НДС и промедления с совершенствованием, в части создания условий для осуществления действенного налогового контроля, форм налогообложения малого бизнеса не будут увеличивать налоговые поступления.

В-четвертых, возможности снижения нагрузки социальных платежей на субъектов рынка – работодателей, как и ставок других налогов и налоговых платежей, скорее всего не появятся. Более того, придется выискивать все новые резервы роста налоговых поступлений за счет корректирования баз и механизмов налогообложения, что часто будет способствовать ухудшению налоговой среды хозяйствования.

В-пятых, отсутствие действенных перераспределительных инструментов содействия активизации инвестиционной деятельности и нехватка бюджетных ресурсов на обновление рыночной и социальной инфраструктуры и далее будет отрицательно сказываться на функционировании социально-экономической системы – будет продолжаться «консервирование» неэффективной отраслевой структуры экономики, обострение социальных проблем и углубление «транзитивных» диспропорций общественного развития.

Сегодня в Украине, как никогда раньше, развитие фискального регулирования необходимо переориентировать на обеспечение устойчивого роста ВВП в комплексе с дальнейшим постепенным устранением перекосов социально-экономической организации общественного развития и продолжением ее рыночных трансформаций, а не на первоочередное содействие капитализации бизнеса отдельных субъектов рынка с ситуативным решением неотложных социальных и трансформационных задач. Необходимо понимать, что резервы увеличения объемов производства за счет загрузки не задействованных во времена экономического кризиса мощностей практически исчерпаем, рыночные механизмы ускорения воспроизводи-

тельных процессов на инвестиционной основе деформированы, значительная социальная дифференциация населения ограничивает возможности расширения совокупного спроса – предпосылок для «стихийного» (без финансового вмешательства государства) продолжительного роста и трансформирования социально-экономических отношений не существует. Налоговые поступления возрастают темпами, меньшими, чем потенциально возможные, приватизация почти завершена. А значительно увеличивать заемную экспансию фиска в рамках корректирования государством неблагоприятных для общественного развития воспроизводительных пропорций пока что нецелесообразно. Лучших альтернативных вариантов трансформирования перераспределительных процессов не существует.

Только повышение фискальной эффективности налогообложения за счет постепенной детенизации экономических отношений, снижения ставок отчислений в государственные социальные фонды работодателей и введение действующих льготных налоговых механизмов содействия активизации инвестиционной деятельности для всех, без исключения, субъектов рынка<sup>9</sup> может создать благоприятную налоговую среду хозяйствования без существенного уменьшения (с увеличением) текущих доходов бюджетов и, что очень важно, обеспечить ускорение воспроизводительных процессов и большее укрепление налогового потенциала фиска. Кроме того, в случае экономически оправданного расширения практики государственного заимствования Украина получит дополнительные возможности перемещения максимума финансовых ресурсов в «точки» экономического роста путем капиталовложений в развитие (корректирование отраслевой структуры) экономики и, наконец, перспективы увеличения финансирования мероприятий трансформационного направления (обновления рыночной и социальной инфраструктуры). Причем, если вначале придется привлекать сравнительно незначительные объемы займов, то с ускорением воспроизводительных процессов увеличения налоговых поступлений вследствие расширения базы налогообложения предполагаемые рамки налоговой экспансии фиска постепенно будут увеличиваться. Ускорение рыночного трансформирования системы социально-экономических отношений, в свою очередь, будет способствовать укреплению достигнутого динамизма роста ВВП и увеличивать финансовую базу функционирования государства для осуществления обслуживания и погашения государственного долга и решения актуальных экономических и социальных проблем.

Таким образом, дальнейшее функционирование налоговых и заемных финансов в Украине должны быть взаимосогласованными и оказывать максимально положительное влияние на воспроизводительные процессы и формирование финансовой базы затратной части бюджетов в ближайшее

---

<sup>9</sup> В форме инвестиционных налоговых льгот и (или) совершенствования амортизационной политики, но не путем предоставления налоговых каникул. Освобождение от уплаты налогов и налоговых платежей на определенный период нельзя связать с требованием обязательной реализации (легальных) инвестиционных проектов.

время, так и в более отдаленной перспективе. Налогообложение, обеспечивая аккумуляцию львиной доли финансовых ресурсов государством, должно регулировать масштабы, сферы и направления активизации предпринимательства. За государственным заимствованием необходимо закреплять назначение дополнительного альтернативного, но не равнозначного налогообложению способа расширения экспансии фиска. А профинансированная за счет налоговых и заемных источников корректировка деятельности государства должна обеспечивать поддержку стабильного экономического роста, решение трансформационных и социальных задач и создание финансовых условий для обслуживания и погашения государственного долга без дальнейшего (еще не целесообразного) повышения уровня перераспределения ВВП или сокращения затрат бюджета экономического, трансформационного (пока в них есть потребность) и, тем более, социального направления. И конечно, для формирования и реализации наиболее близкой к оптимальной фискальной политике необходимо основательно исследовать *ex post* влияние отдельных налоговых и заемных практик организации перераспределительных процессов на воспроизводство, государственные финансы и общественное развитие в целом, отбрасывая неэффективные и совершенствуя и разрабатывая новые прогрессивные фискальные формы.

### Литература

1. Федосов В., Опарін В., Львовчкін С. Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями: Монографія / За наук. ред. В. Федосова. – К.: КНЕУ, 2002.
2. Князева О. В., Пономарева Н. В. Особенности налогового администрирования в государстве с переходной экономикой // Финансы. – 2006. – № 6. – С. 20–27.
3. Радаев В. Российский бизнес: на пути к легализации? // Вопросы экономики. – 2002. – №2. – С. 32–45.
4. Податки в Україні: від каральної до стимулюючої функції: Зб. наук. ст. / За ред. Я. А. Жаліла. – К.: Альтепрес, 2003.

Статья поступила в редакцию 27 декабря 2007 г.