

Крисоватий А.І.,

доктор економічних наук, професор,
проректор з науково-педагогічної роботи,
завідувач кафедри податків і фіскальної політики
Тернопільського національного
економічного університету

Кошук Т.В.,

аспірант Науково-дослідного фінансового інституту
ДННУ "Академія фінансового управління"

ІНСТИТУЦІЙНЕ СЕРЕДОВИЩЕ ФІСКАЛЬНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНО- ЕКОНОМІЧНИХ ПРОЦЕСІВ

Проаналізовано взаємодію структури й функціонування інститутів ринкової економіки, а також фіскального регулювання, яке здійснюється в їхніх рамках, із точки зору наслідків для відтворювальних процесів. Досліджено особливості синергічного впливу трансформації інститутів та фіску на динаміку ВВП в умовах молоді ринкової економіки. Запропоновано рекомендації щодо врахування інституційного середовища при розробці фіскальної стратегії соціально-ринкового державотворення в Україні.

The authors analyze interaction between the structure and functioning of market economy institutions as well as fiscal regulation which is carried out in their frameworks from the point of results for reproduction processes; investigate peculiarities of synergical influence of institutional transformation on the fisk and dynamics of GDP in conditions young market economy; and suggest recommendations for considering institutional environment when developing the fiscal strategy of social and market state building in Ukraine.

Ключові слова: інститути, формальний і неформальний рівні інституційного середовища, культурні традиції й цінності, перерозподіл ВВП, фіскальне регулювання соціально-економічних процесів, оподаткування, видатки бюджету, державні запозичення, фіскальна свідомість.

Розходження між очікуваними й реальними результатами трансформації економічних відносин, які виникають під впливом інституційних умов, є характерною особливістю функціонування сучасних соціально-економічних систем ринкового типу. Причому найбільш резонансні наслідки викликає коригування перерозподільних процесів, що, безумовно, ускладнює прийняття економічно обґрунтованих фіскальних рішень. Неоптимальний перерозподіл ВВП спричиняє відставання реальних темпів економічного зростання від потенційних, що, у свою чергу, обмежує можливості досягнення якісно нового рівня соціально-економічного розвитку. Більше того, пов'язані з інституційними умовами постсоціалістичної трансформації значні деформації фіскальної сфери створюють перешкоди для господарювання суб'єктів ринку й не забезпечують ефективного використання акумульованих у бюджеті коштів. Це, негативно позначаючись на макроекономічних показниках, підриває фінансову базу перебудови соціально-економічної системи. Трансформаційні процеси сповільнюються, що, як і значно

© Крисоватий А.І., Кошук Т.В., 2011

нижчі можливих за ефективнішого перерозподілу ВВП темпи економічного зростання, не сприяє поступу в суспільному розвитку. Тому зрозуміло, що дослідження інституційного середовища фіскального регулювання для України — об'єктивна потреба.

Теорію інституціоналізму активно розвивають на Заході. Вчені досліджують природу інститутів та їхній вплив на ринкове господарювання, основи інституційних трансформацій та інституційні умови фінансової діяльності держави¹. Утім, зазначимо, що ці розробки часто є малокорисними для пояснення закономірностей трансформаційних процесів економік перехідного типу.

“Транзитивна” проблематика розбудови соціально-економічної системи цікавила й українських та російських науковців. У своїх працях вони звертали увагу на недоречність простого копіювання інститутів розвинутої ринкової економіки й особливості національних моделей ринково орієнтованих трансформацій². Інституційні умови фіскального регулювання на теренах пострадянського простору вивчали В.Л. Андрущенко, Т.І. Єфименко, І.О. Луніна, С.В. Львовичкін, В.М. Опарін, А.М. Соколовська, В.М. Суторміна, В.М. Федосов (Україна), а також В.С. Бард, І.В. Горський, В.Г. Князев, Л.П. Павлова, В.Г. Пансков, Т.Ф. Юткіна (Росія). Зокрема, вчені наголошували на передчасності застосування ліберальних фіскальних інструментів в умовах транзитивної економіки (ринкової економіки, що утверджується), розглядали вплив політичних і психологічних чинників на прийняття фіскальних рішень. Однак і ці дослідження, попри методологічну правильність й академічну скрупульозність, не акцентують уваги (в контексті системного підходу) на врахуванні інституційного середовища у фіскальних стратегіях соціально-ринкового державотворення.

Висновки за результатами дослідження будь-якого економічного явища не можуть претендувати на істинність без розгляду об'єкта дослідження як єдиного цілого й сукупності його елементів, що, функціонуючи взаємоузгоджено, визначають розвиток інших економічних процесів. Системність наукового пошуку —

¹ Див.: *Эггертсон Т.* Экономическое поведение и институты. — М.: Дело, 2001. — 404 с.; *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. — М.: Начала, 1997. — 190 с.; *Бьюкенен Д.М.* Сочинения: Пер. с англ. — М.: Таурус Альфа, 1997. — 560 с.; *Бланкарт Ш.* Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки / Пер. з нім. С.І. Терещенко та О.О. Терещенка; передмова та наук. ред. В.М. Федосова. — К.: Либінь, 2000. — 654 с.; *Стігліц Д.Е.* Економіка державного сектора: Пер. з англ.: А. Олійник, Р. Сільський. — К.: Основи, 1998. — 854 с.

² Див.: *Кузьминов Я., Радаев В., Яковлев А., Ясин Е.* Институты: от заимствования к выращиванию (опыт российских реформ и возможности культивирования институциональных изменений) // Вопросы экономики. — 2005. — № 5. — С. 5—27; *Овсиенко Ю., Петраков Н.* Российская трансформация и ее результаты // Вопросы экономики. — 2004. — № 5. — С. 59—72; *Полищук Л.* Нецелевое использование институтов: причины и следствия // Вопросы экономики. — 2008. — № 8. — С. 28—44; *Гесць В.* Деякі порівняльні ознаки трансформаційних моделей економіки України та Росії // Економіка України. — 2005. — № 5. — С. 4—17; *Гесць В.М.* Суспільство, держава, економіка: феноменологія взаємодії та розвитку. — К.: Ін-т екон. та прогнозув. НАН України, 2009. — 863 с.

невід'ємна складова сучасної методології пізнання. Тому метою статті є аналіз взаємодії структури й функціонування інститутів ринкової економіки, з одного боку, та фіскального регулювання, яке здійснюється в їхніх рамках, з другого, із точки зору наслідків для відтворювальних процесів. Особливу увагу вважаємо за доцільне приділити дослідженню синергічного впливу трансформації інститутів та фіскальної сфери на розвиток соціально-економічної системи України.

Насамперед зазначимо, що інститути у вузькому розумінні — це правила економічної гри, встановлені законом і структурами, які забезпечують дотримання цих правил усіма економічними суб'єктами, використовуючи стимули, винагороди й покарання (“батіг” і “пряник”)³. Під усіма економічними суб'єктами розуміємо різні організації, підприємства державного і приватного секторів економіки, внутрішні та зовнішні агентства, які діють у відкритій ринковій економіці, а також домашні господарства.

Поряд із правилами гри, котрі регламентують дії економічних суб'єктів, існує група правил, що визначають механізми їх підтримки і примусу до їх виконання. Ці правила регулюють поведінку тих, хто контролює дотримання умов гри економічними суб'єктами. Правила гри доповнюють правила контролю (правила сплати податків існують разом із правилами податкового адміністрування). Тому, як зазначає Д. Норт, повне визначення інститутів включає в себе єдину сукупність правил гри і правил контролю⁴.

До інститутів ринкової економіки, базовими з яких є право власності й вільне ціноутворення⁵, належать: контракт між економічними суб'єктами та судові процедури; ціна товару чи послуги, узгоджена між продавцем і покупцем, і право оскаржити постачання неякісного продукту, а також об'єднання споживачів, які посилюють їхні ринкові позиції в суперечках із виробниками та продавцями⁶.

Інститути фіскального регулювання — це форми взаємовідносин держави, платників податків і громадян-виборців та, з одного боку, право держави встановлювати, законодавчо регламентувати, організовувати справляння податків і податкових платежів, розподіляти податкові надходження, з другого — право суб'єктів ринку на судовий захист від неправомірних податкових вилучень, можливість здійснення громадського контролю за фіском; форми взаємовідносин між державою-позичальником і власниками її боргових зобов'язань, право держави протягом обумовленого терміну розпоряджатися залученими шляхом запозичення коштами і право кредиторів вимагати вчасного обслуговування та погашення боргу.

³ Колодко Г. Інститути, політика и экономический рост // Вопросы экономики. — 2004. — № 7. — С. 40.

⁴ Норт Д. Інститути и экономический рост: историческое введение // THESIS. — 1993. — Т. 1. — Вип. 2. — С. 73.

⁵ Кузьминов Я., Радаев В., Яковлев А., Ясин Е. Зазнач. праця. — С. 8.

⁶ Колодко Г. Зазнач. праця. — С. 40.

Загалом до інститутів можна віднести⁷:

1. Процедури і правила поведінки, передбачені законом або звичаєм.
2. Законодавчі й регулювальні норми, які захищають інтереси економічних суб'єктів і держави.
3. Адміністративні структури, які забезпечують задоволення економічних потреб суспільства: від уряду й державних фінансових органів до комерційних банків і товарних бірж.
4. Інститути в широкому розумінні, які включають ринкову культуру й менталітет.

У фіскальному регулюванні необхідно враховувати розвиток цих інститутів, що в сукупності утворюють інституційне середовище соціально-економічної системи держави. Причому на практиці це доволі складно здійснити, оскільки інституційне середовище є дуже неоднорідним. Зокрема, із позицій можливостей проведення інституційних трансформацій можна виділити, уявивши у вигляді піраміди, три його рівні: формальні інститути (вершина), неформальні інститути та культурні традиції і цінності (основа)⁸.

Формальні інститути фіксуються у правових актах, на рівні економічних суб'єктів — в укладених ними контрактах. Неформальні інститути представлені соціальними нормами, на рівні суб'єктів ринку — їхніми домовленостями. Формальні та неформальні інститути тісно пов'язані, але відмінності між ними є принциповими. Одна річ, коли економічні суб'єкти не ухиляються від сплати податків, тому що це забороняє закон і його порушення карається штрафними санкціями, інша — коли вони керуються кодексом честі підприємця, виявлення порушення норм якого передбачає втрату репутації в ділових колах.

Формальні норми, затверджені повноважними органами, фіксуються у правових актах або письмових вказівках, які спираються на правові акти. На відміну від них неформальні правила зазвичай не мають конкретних "авторів". Їхній зміст найчастіше документально не підтверджується, а якщо це й відбувається (наприклад, як у разі прийняття згаданого кодексу честі підприємця), такий документ формально не є обов'язковим для виконання. Дотримання неформальних правил спирається на соціальний капітал, впевненість у тому, що інші знають ці правила й виконуватимуть їх, а не на силові структури держави.

Прихований рівень неформальних інститутів часто залишається поза увагою. Проте їхня роль у реальній (а не добре описаній вченими-теоретиками "ідеальній") економіці є величезною. Згадаємо відомий вислів Д. Норта: "Мы, живущие в современном западном мире, считаем, что жизнь и экономические процессы подчиняются писанным законам и правилам собственности. Однако

⁷ Колодко Г. Знач. праця. — С. 40, 41.

⁸ Williamson O. The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead // Journal of Economic Literature. — 2000. — Vol. 38. — No 3. — P. 595—613.

даже в самых развитых рыночных экономиках формальные правила составляют небольшую (хотя и очень важную) часть той совокупности ограничений, которые формируют стоящие перед нами ситуации выбора... Наше поведение в огромной степени определяется неписанными кодексами, нормами и условностями”⁹.

Неформальні норми спираються на ширшу основу культурних традицій і цінностей. Останні пов’язані з відтворенням усталених практик поведінки, що перетворилися на звичку. На цьому рівні люди повторюють свої повсякденні дії напівавтоматично, часто не думаючи про їхню ефективність і не надаючи їм великого значення. Але така безпроблемність не повинна вводити в оману. Варто неделікатно зачепити сферу традиційних дій із бажанням щось “поліпшити”, відразу виникає захисна реакція, яка може бути доволі болісною й емоційною. Культурні традиції — це не просто механічне повторення одних і тих самих операцій. Їх відтворення пов’язане зі специфічними стилями життя, способами сприйняття інформації, з ідентифікацією людей з одними групами та їх протиставлення іншим. Саме це надає їм додаткової стійкості.

Водночас неформальні інститути й культурні традиції та цінності не є продуктом лише спонтанного розвитку. На формування цих двох рівнів інституційного середовища можна впливати, але при цьому треба розуміти, що механізми їх трансформації є різними.

По-перше, різні рівні інституційного середовища змінюються з різною швидкістю. Закони щодо зниження ставок податків і податкових платежів або запровадження податкових пільг для легалізації тінювих капіталів можуть бути прийняті доволі швидко. Водночас неформальні правила, які підтримують функціонування тінювого бізнесу, значно менше піддаються змінам. Найбільшою інерцією характеризуються усталені традиції й цінності (у нашому прикладі — фіскальний менталітет). Вони не перебудовуються після змін формальних норм та за прикладом окремих, навіть дуже впливових, суб’єктів ринку. І якщо бажані зміни все-таки відбуваються, цей процес потребує тривалого часу. Ще жодній країні не вдалося швидко детінізувати економіку і, тим більше, остаточно позбутися явища ухилення від сплати податків.

По-друге, інструменти впливу на різні рівні інституційного середовища також є різними. Закони й поправки до них щодо лібералізації оподаткування можуть без протидії прийматися парламентом. Але щоб змусити суб’єктів ринку розширити легальну господарську діяльність (відкоригувати неформальні схеми поведінки й ділові стратегії), потрібні щонайменше посилення податкового контролю (наполегливе адміністративне супроводження) та поява нових прибуткових легально функціонуючих підприємств (розповсюдження нових прецедентних зразків) протягом певного часу. Для впливу на культурні прошарки й цього недостатньо. Необхідно ще переконати громадськість у тому, що держава не

⁹ Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. — М.: Начала, 1997. — С. 56.

“лаштує пастки для бізнесу” й не прагне знову підвищувати рівень оподаткування через нестачу коштів для фінансування видатків бюджету, а намагається, сприяючи в такий спосіб економічному зростанню, забезпечити надійну фінансову основу свого функціонування за рахунок розширення податкової бази. В цьому важлива роль відводиться засобам масової комунікації, які, утім, не можуть швидко змінити суспільну думку.

Інститути також не ізольовані один від одного. Правила, які регулюють економічні відносини, тісно переплітаються між собою. Тому не можна вносити істотні зміни в одну сферу, не передбачивши наслідків у суміжних. Наприклад, можна підвищувати розміри санкцій за порушення податкового законодавства, але якщо не вдосконалювати оподаткування в цілому та податковий контроль зокрема, марно сподіватися на поліпшення податкової дисципліни. Або ж можна збільшувати дефіцит бюджету, та якщо не трансформувати акумульовані шляхом державного запозичення кошти в капіталовкладення для розвитку економіки, то пришвидшення зростання ВВП, як і збалансування бюджету в довгостроковій перспективі, теж очікувати не варто. При економічних (фіскальних) перетвореннях потрібно враховувати принцип компліментарності інститутів, згідно з яким інститути доповнюють один одного і бажаного економічного (фіскального) ефекту можна досягти лише на основі взаємопов'язаних інституційних змін¹⁰.

У країнах із розвинутою ринковою економікою інституційне середовище фіскального регулювання є доволі гармонійним: культурні традиції й цінності слугують основою неформальної практики господарювання, формальні інститути здебільшого не входять у антагоністичну суперечність із неформальними та добре узгоджуються між собою. Адже розвиток ринкових і фіскальних відносин на Заході відбувався з поступовим утвердженням демократії, визнанням необхідності соціальних гарантій і закріпленням за державою ролі не лише “нічного сторожа” ринку, а й ініціатора соціально-економічних зрушень в інтересах суспільства. Інституційне середовище трансформувалось одночасно зі змінами в суспільній свідомості, а нові неформальні та формальні інститути, змінюючи вже не адекватні ринковому й фіскальному менталітету старі, органічно вписувались у функціонуючу інституційну структуру. Як наслідок, традиційними для західних фіскальних систем сьогодні є доволі високий (значно вищий, ніж на початку ХХ століття) рівень оподаткування, переважно нейтральні за своїм впливом на вибір стратегії господарювання податкові механізми, активне використання позикового інструментарію збалансування бюджету і спрямованість перерозподілу ВВП на створення оптимальних умов для суспільного розвитку на основі економічного зростання.

Разом із тим повної гармонії розбудови фіскальної сфери досягти не вдалося, і це навряд чи можливо. Перегляд параметрів оподаткування передбачає передачу фінансових активів одних економічних суб'єктів іншим, що перші не завжди

¹⁰ *Amable B. Institutional Complementarity and Diversity of Social System of Innovation and Production // Review of International Political Economy. — 2000. — Vol. 7. — No 4. — P. 645—687.*

сприймають позитивно, а тому блокують. Зокрема, підприємницький сектор зазвичай намагається перешкодити прийняттю законів щодо підвищення ставок податків (збільшення податкових вилучень не компенсує еквівалентне збільшення споживання ним суспільних благ), а якщо це не вдається, часто шукає легальні та нелегальні шляхи зменшення податкового навантаження на бізнес, не бажаючи в повному обсязі виконувати нові фіскальні зобов'язання. Внаслідок цього бюджет недоотримує податкові надходження, що не дає змоги без використання державного запозичення (у країнах єврозони не завжди доступне через обмеження розміру дефіциту бюджету) профінансувати додаткові видатки. Видатки бюджету доводиться коригувати з урахуванням реально можливих обсягів податкових надходжень і залучення позик. Теоретично оптимальної зміни параметрів перерозподільних процесів не відбувається. Реальні темпи зростання ВВП виявляються меншими за потенційні. Економічний ефект фіскальної (інституційної) трансформації повністю або частково нівелюється впливом інерційної маси інституційного середовища.

В умовах розвинутої ринкової економіки як підвищення, так і зниження рівня оподаткування не забезпечує теоретично можливого збільшення податкових надходжень¹¹, явище тінзації економічних відносин не зникає навіть після створення сприятливих умов для легалізації бізнесу, посилення податкового контролю й популяризації фіскальних програм уряду, а дефіцит бюджету часто призводить до зростання державного боргу. Але прогнозовані зміни у відтворювальних та перерозподільних процесах, хоч і не в очікуваних масштабах, усе-таки відбуваються, і ВВП зростає. Розширення бази оподаткування дає змогу вчасно здійснювати боргові платежі, уникаючи підвищення рівня оподаткування та/або бюджетної кризи в майбутньому.

Таким чином, зрілі ринкові інститути й відповідне їм фіскальне регулювання забезпечують формування умов, необхідних для економічного зростання. Тож мабуть єдине, за рахунок чого можна підвищити ефективність перерозподільних процесів, а отже, поліпшити макроекономічні показники, — це відмова від небезпечної з огляду на неочікувані опортуністичні реакції суб'єктів ринку (недоцільної через відносну оптимальність функціонування західних соціально-економічних систем) радикальної трансформації фіскальної сфери. Щоправда в умовах кон'юнктурного спаду звикле до стабільності західне суспільство переглядає своє ставлення до реформ (полярність зміни поглядів залежить від глибини кризи), а глобальна рецесія 2008—2009 рр. стала потужним імпульсом для міжнародної конвергенції антикризового фіскального регулювання¹².

¹¹ При зменшенні податкового навантаження — за рахунок розширення бази оподаткування.

¹² *Погорлецький А.И.* Налоговое регулирование в условиях глобального экономического кризиса. В кн.: *Налоговые реформы. Теория и практика: Моногр. для магистров, обучающихся по специальностям "Финансы и кредит", "Бухгалтерский учет, анализ и аудит" / И.А. Майбуrow и др.: под ред. И.А. Майбуrowa, Ю.Б. Иванова.* — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. — С. 407.

У країнах із транзитивною економікою інституційне середовище, навпаки, є складним, суперечливим утворенням. Адже, по-перше, постсоціалістична трансформація, передбачаючи заміну інститутів командно-адміністративної економіки їхніми ринковими аналогами, зумовлює тимчасове співіснування елементів двох різних інституційних структур; по-друге, формальні ринкові інститути накладаються на стереотипи соціалістичного господарювання, що спричиняє появу специфічної (неформальної) практики економічної поведінки з відповідним формуванням “перехідної” ринкової культури; по-третє, чимало формальних інститутів, не знаходячи ринкового базису свого функціонування, перетворюються на фікцію або зазнають викривлень. Це призводить до зростання ролі неформальних інститутів у регулюванні соціально-економічних відносин, а згодом, якщо не відбувається адаптація формальних інститутів до неформальних, — до їх переважання над формальними.

Коригування ринкових фіскальних інститутів відразу після появи ознак їх обмеженої функціональності здійснили Словенія, Чехія, Угорщина, Польща, Словаччина, Естонія, Латвія й Литва. Вони знизили високі для транзитивної економіки ставки податків, запровадили низку податкових пільг (деякі країни, зокрема, податкові канікули), а також спростили і пристосували до практики господарювання адміністрування податків. Як наслідок, вдалося уникнути значного згортання, а в окремих випадках — активізувати розширення, фінансово-господарської діяльності суб’єктів ринку, призупинити на той час доволі масштабну тінізацію економічних відносин і, відповідно, не допустити поглиблення кризи й подальшого звуження бази оподаткування. У свою чергу, зменшення податкових надходжень компенсувалося за рахунок державного запозичення, що дало змогу профінансувати виконання державою її базових функцій та першочергові заходи із трансформування соціально-економічної системи.

Економіки згаданих країн набували дедалі більше ринкових рис. Відбувалося засвоєння ринкової культури й формування загалом позитивного ставлення до фіску, нові фіскальні (формальні) інститути ставали функціональною складовою інституційного середовища, а відповідне інституційним умовам фіскальне регулювання стимулювало економічне зростання.

Розширення бази оподаткування й зумовлене цим зростання податкових надходжень досить швидко дали можливість постсоціалістичним країнам обмежити залучення позик, а доходи від приватизації фінансово забезпечили обслуговування й погашення державного боргу. Потреби скорочення видаткової частини бюджету та небезпечного з огляду на антагоністичні реакції суб’єктів ринку значного підвищення рівня оподаткування, недоцільних за тогочасних соціально-економічних реалій, не було. Функціонування податкової та бюджетної систем сприяло економічному зростанню. При цьому подальші трансформації фіскальної сфери здійснювалися вже на вимогу пристосування до нового інституційного середовища, яке дедалі більше походило на ринкове. Поступово скасовувалися не

адекватні практики господарювання податкові пільги, ускладнювалось адміністрування податків і функціонування податкової системи; державне запозичення було обмежене граничними розмірами дефіциту бюджету, а залучення позик дедалі частіше визначалося вимогою фінансування конкретних заходів.

Економічне зростання й успіхи в ринковому державотворенні дали змогу цим країнам вступити до ЄС. Утім, на нашу думку, ще не достатньо підстав для асимілювання їх фіскальної сфери із західноєвропейською. Адже, по-перше, доволі значна тінізація економічних відносин (у середньому 20,7 % проти 15,1 % ВВП у країнах із розвинутою ринковою економікою¹³) та наявна “перехідна” практика господарювання не є тими інституційними умовами, за яких відбувається західноєвропейський перерозподіл ВВП; по-друге, нейтральне оподаткування і значні обсяги фінансування успадкованої з соціалістичних часів розгалуженої соціальної інфраструктури — не найкращі фіскальні форми сприяння економічному зростанню¹⁴. Фіскальне регулювання в постсоціалістичних країнах ЄС повинно не лише підтримувати, як цього достатньо за розвинутою ринковою

економіки, стабільність функціонування соціально-економічної системи, а й забезпечувати її подальшу ринкову трансформацію. Тому оптимальною стратегією розбудови фіскальної сфери для цих країн ми вважаємо поступові (відповідні розвитку інституційного середовища) трансформації з урахуванням раніше частково проігнорованого принципу компліментарності інституційних змін. В умовах масового кон'юнктурного впливу капіталу до країн із розвинутою ринковою економікою актуальність цієї стратегії лише зростає.

В Україні пристосування ринкових фіскальних форм до інституційного середовища відбувалося вже після настання глибокої економічної кризи й масової тінізації економічних відносин (до 1996 р. спостерігалось стрімке зменшення обсягів ВВП, а тіньові операції становили близько 47 % офіційних¹⁵). У таких умовах зменшення ставок податків і коригування механізмів оподаткування позитивно вплинули на відтворювальні процеси (проявились ознаки макроекономічної стабілізації) і водночас викликали негативні фіскальні наслідки. Вузька податкова база офіційної економіки не забезпечувала навіть $\frac{3}{4}$ податкових надходжень, необхідних для фінансування видатків бюджету; попри зростання неподаткових надходжень, скасування одних і встановлення обмежень на решту видатків бюджет зводився з дефіцитом. Покривався він за рахунок доходів від приватизації та державного запозичення, однак дуже швидко й ці джерела фінансування видатків бюджету було практично вичерпано.

¹³ Scheider F., Enste D. *Shadow Economies Around the World: Size, Causes, and Consequences*. — Wash., 2000. — P. 10.

¹⁴ Відсутність податкових регуляторів активізації стратегічно важливих видів і напрямів економічної діяльності та вимивання фінансових ресурсів бюджету на численні соціальні про-

Через обмеженість об'єктів приватизації та невідповідність ринковій вартості надходжень від їх продажу доходи від приватизації перетворились із джерела збалансування бюджету на його ситуативні надходження, а потреба спрямування значних фінансових ресурсів на обслуговування й потащення державного боргу обмежила залучення позик. При цьому формування видатків бюджету за принципом мінімального фінансування не сприяло зростанню ВВП і не пришвидшувало ринкової трансформації. Утверджувалося негативне ставлення до фіску.

Отже, в Україні фіскальні інститути спочатку, не відповідаючи інституційним умовам відтворювальних процесів, зазнали істотних викривлень, а згодом, після їх адаптації до практики господарювання без урахування об'єктивної на той час потреби системної трансформації інституційного середовища, не забезпечували ефективного переозгодівлення ВВП і, внаслідок цього, частково втратили здатність

слугувати регуляторами соціально-економічного розвитку.

Функціонування інших формальних інститутів також було неоптимальним. Формування соціально-економічної системи делалі частіше підпорядковувалось розвитку неформальних інститутів, які, більше того, почали визначати напрями трансформування формальних, а отже — впливати на розбудову фіскальної сфери. Запроваджувались численні, часто економічно необгрунтовані, податкові пільги, не вживалися адекватні заходи боротьби з тінізацією економічних відносин, і навіть адаптація оподаткування до умов інституційного середовища почала переслідувати мету збагачення (за рахунок бюджету) певних економічних суб'єктів¹⁶. Як наслідок, фіскальні втрати від податкових преференцій перевищували податкові надходження, швидко зростали обсяги незаконного відшкодування ПДВ, корумпізувався податковий контроль.

Водночас зауважимо, що це відбувалося вже в умовах економічного зростання. Починаючи з 2000 р., розширення бази оподаткування компенсувало фіскальні втрати й забезпечувало незначне, порівняно з потенційно можливим, зростання податкових надходжень. На нашу думку, в цей період позитивно вплинули на відтворювальні процеси хіба що скасування низки нарахувань на фонд оплати праці, а також зниження ставки податку на прибуток. А загалом, швидше, не трансформації фіску сприяли зростанню ВВП, а динамічний економічний розвиток забезпечив збільшення податкових надходжень.

Утім, істотно збільшити видатки бюджету не вдавалося. Через неможливість залучення допустимих (за наявного боргового навантаження на бюджет) дешевих позик державне запозичення було мінімальним. Бюджет зводився із профіцитом або незначним дефіцитом, який покривався переважно надходженнями від приватизації. Лише у 2004 р. дефіцит зведеного бюджету було збільшено до 3,1 %, активізувалося залучення позик. Проте за їх рахунок збільшувалися в основному соціальні видатки, що мало опосередкований вплив на динаміку ВВП і не

прискорювало ринкову соціально-економічну трансформацію. Фіскальне регулювання, як і раніше, не пов'язувалось з ефективними перерозподільними процесами. Неоптимальний перерозподіл ВВП (за сприятливої кон'юнктури) посилював соціальну напруженість. Тотальна деформалізація економічних відносин, яка забезпечувала "процвітання" одних суб'єктів ринку й "виживання" інших, а також менші потенційні темпи економічного зростання, створювали не найкращі умови для суспільного розвитку. Необхідність відновлення функціональності формальних інститутів, тобто їх превалювання над неформальними, було визнано офіційно.

У 2005 р. змінилися підходи до фіскального адміністрування. Було передчасно скасовано більшість податкових пільг, уточнено базу оподаткування податком на прибуток, підвищено ставки акцизів, запроваджено жорсткішу процедуру відшкодування ПДВ; значно зросли, наблизившись до життєвих стандартів, соціальні виплати й заробітна плата в бюджетній сфері; уперше від продажу промислового об'єкта було отримано надходження від приватизації, відповідні його ринковій вартості; вживалися заходи щодо посилення податкового контролю. В подальшому, зі збільшенням податкових надходжень унаслідок зростання ВВП і детінізації економічних відносин, планувалося знизити ставки ПДВ і податку на прибуток, зменшити податкове навантаження на фонд оплати праці, а також збільшити капітальні видатки бюджету і профінансувати низку структурних та соціальних реформ. Утім, ці наміри залишилися нереалізованими, до того ж не все із здійсненого мало однозначно позитивний економічний (фіскальний) ефект.

Передчасне скасування податкових пільг не лише ліквідувало один зі способів уникнення оподаткування, а і призвело до зменшення інвестиційної привабливості України. Як наслідок, темпи зростання ВВП знизилися, масштабна детінізація економічних відносин так і не розпочалася (надмірний радикалізм у трансформації фіскальної сфери дезорієнтує суб'єктів ринку¹⁷). Запровадження жорсткіших умов відшкодування ПДВ не створило стимулів для розвитку експортоорієнтованих виробництв, проте одночасно, разом із збільшенням імпорту, посиленням митного контролю і скасуванням податкових пільг, забезпечило вдвічі більші надходження ПДВ (як у 2004 р.). Зміни податкового законодавства обумовили зростання надходжень податку на прибуток на 45 %, а підвищення середньої заробітної плати було головною причиною зростання надходжень від податку з доходів фізичних осіб на 31 %. Надходження акцизного збору, попри підвищення ставок оподаткування, збільшилися лише на 18 %¹⁸.

Проте навіть таке безпрецедентне зростання податкових надходжень не забезпечило збалансування бюджету: частина додаткових соціальних видатків

¹⁷ Балацкий Е. Стабильность фискальной системы как фактор экономического роста // Общество и экономика. — 2005. — № 2. — С. 100—119.

¹⁸ За даними звіту Міністерства фінансів України "Бюджет 2005": [Електр. ресурс]. — <http://www.minfin.gov.ua>.

фінансувалася за рахунок державного запозичення й доходів від приватизації. Бюджет 2005 р. не став “бюджетом розвитку”.

Силкові спроби поліпшити функціональність фіску без організації ефективного перерозподілу ВВП були апріорі безперспективними. Заміна керівних кадрів фіскальних органів, удосконалення й інтенсифікація контрольних (формальних) процедур не мали істотного впливу на фіскальну поведінку суб'єктів ринку за тотальної деформалізації економічних відносин.

У 2006—2007 рр. податкове середовище господарювання не зазнало істотних змін у напрямі погіршення, що сприяло економічному розвитку країни. Водночас відновлення окремих податкових пільг і послаблення податкового контролю, які не супроводжувались запровадженням інших заходів запобігання фіскальним зловживанням, поглибили диспропорції перерозподілу ВВП. Унаслідок цього посилилося підпорядкування фіскальних (формальних) інститутів неформальним, що, з нашого погляду, є дуже небезпечною тенденцією.

У 2008 р. знову істотно зросли соціальні видатки бюджету й робилися спроби підвищити ефективність податкового контролю. При цьому протягом дев'яти місяців року спостерігалися значне збільшення податкових надходжень, насамперед непрямих податків, і досить високі темпи економічного зростання. Річ у тім, що розширення внутрішнього споживчого попиту стимулювало імпорт і, меншою мірою, розвиток національної економіки. Поступ у детінізації економічних відносин не відбувався. По суті, набула загрозливих масштабів часткова переорієнтація перерозподільних процесів на сприяння зростанню ВВП інших країн, що мало багато негативних економічних і фіскальних наслідків для України під час глобальної економічної кризи, що її країна відчула з кінця 2008 р.

Рішення про розширення соціальної складової функціонування держави приймалися навіть під час стрімкого падіння обсягів ВВП (звуження бази оподаткування) у 2009 р. Більше того, робилися спроби залучити додаткові надходження до бюджету за рахунок підвищення податкового навантаження (відбулося посилення фіскальних позицій акцизів). Проте внаслідок зменшення обсягів споживання та нової, прогнозованої за такої моделі фіскального регулювання, тінізації економічних відносин істотного зростання надходжень непрямих податків у цілому не спостерігалося. Як результат, дефіцит бюджету понад 10 % ВВП фінансувався за рахунок запозичення, а державний борг зростав загрозливими темпами.

У 2010 р. за тотальної деформалізації господарювання, структурних перекосів економіки та не “витягнутих з тенет бідності” багатьох верств населення в Україні також доводилося збільшувати фіскальну орієнтованість податкової системи і, зважено переглядаючи видатки бюджету¹⁹, сподіватися на залучення нових позикових ресурсів. Позитивним є те, що тепер міжнародні фінансові організації надають

¹⁹ Відмова від деякого підвищення мінімальних соціальних гарантій може призвести до вуличних заворушень, а в обмеженні “елітних” пенсій і скороченні управлінських видатків держави не захищені найвпливовіші соціальні групи українського суспільства.

нашій державі позики “під реформи”. Але й економічні (фіскальні) перетворення сьогодні ускладнені серйознішими, ніж раніше, інституційними “перешкодами”.

Фіскальна свідомість так і не стала чеснотою українців, а невдалі трансформації перерозподільних процесів останніх років лише зміцнили негативне ставлення до фіску. Недовіра до фіскальних інститутів і надалі спонукатиме суб'єктів ринку підтримувати неформальну практику господарювання. Щоби підвищити ефективність фіскального регулювання хоча б до рівня нових країн ЄС, потрібно не просто лібералізувати оподаткування, гармонізувати з європейськими чи спрощувати фіскальні механізми, підвищувати штрафні санкції за порушення податкового законодавства або нарощувати персонал контролюючих органів, а й намагатися створенням позитивних фіскальних прецедентів переконати громадськість у можливості перерозподілом ВВП сприяти зрушенням у суспільному розвитку.

Ухвалення Податкового кодексу ознаменувало новий етап розбудови фіскальної сфери. Одночасно із систематизацією податкового законодавства було ініційовано податкову реформу: спрощення податкової системи, зниження ставок ПДВ і податку на прибуток, введення низки пільг в оподаткуванні (переважно за галузевим принципом і для малого бізнесу), посилення фіскальних позицій акцизів та екологічного оподаткування, запровадження другої ставки податку на доходи фізичних осіб і податку на нерухомість, зміни в податковому адмініструванні. Але попри те, що в Кодексі знайшли відображення кроки щодо зміщення фіскальних акцентів із оподаткування прибутку до оподаткування майна, споживання, доходів населення і ще чимало прогресивних положень, а в ЗМІ широко висвітлювалася концепція податкових трансформацій, говорити про істотне зменшення фіскальних проблем у країні ще передчасно.

В посткризовий період, коли інвестиційні ресурси обмежені, немає певності в тому, що зниження ставок податків спонукатиме інвесторів вкладати кошти в економіку України (за умов деформалізації економічних відносин), а переважна більшість нових пільг в оподаткуванні не передбачає обов'язкової реалізації інвестиційних проектів. Утім, наслідком такого поліпшення податкового середовища буде зменшення доходів бюджету. Причому фіскальні втрати для країни є небажаними з огляду на необхідність здійснення великих обсягів боргових платежів (дасться взнаки тягар позикової експансії). Крім того, не вдалося уникнути непоодиноких суперечностей і “прогалин” у новому податковому законодавстві, а також несприйняття суспільством окремих податкових норм (під впливом громадських протестів із Податкового кодексу було виключено положення щодо зміни підходів до застосування спрощеної системи оподаткування малого бізнесу). Ці “гострі кути” податкової реформи за відсутності помітних зрушень у формуванні видаткової частини бюджету не сприятимуть пробудженню фіскальної свідомості²⁰.

²⁰ Задля справедливості зазначимо, що окремі недоліки нового податкового законодавства було усунуто протягом цього року.

з міркувань суто прагматичних. Вони, стримуючи економічне зростання і сповільнюючи трансформаційні процеси, згодом обертаються навіть проти тих, хто отримав від них зиск спочатку;

по-третє, *відмова від радикальних фіскальних ініціатив*. Навіть за розвинутої ринкової економіки значне коригування перерозподілу ВВП пов'язано не так із позитивним економічним ефектом і розширенням бази оподаткування, як із фіскальними втратами, які доводиться компенсувати державним запозиченням. Для України таке джерело фінансування видатків бюджету не завжди доступне, а наслідки радикальних трансформацій часто бувають протилежними очікуванім. Тому розбудова фіскальної сфери повинна відбуватися не методом “великого стрибка”, а поступово, одночасно зі змінами інституційного середовища. Її характерними рисами мають стати: поступове скасування малоефективних і введення нових податкових пільг; запровадження прогресивніших, із позицій здійснення ефективного податкового контролю, але не менш ефективних із точки зору мікрорівня, спрощених форм оподаткування малого бізнесу; поетапне збільшення видаткової частини бюджету тощо;

по-четверте, *стабільність і гнучкість*. Фіскальне регулювання, з одного боку, не повинне виходити за межі визначених напрямів трансформування перерозподілу ВВП, з другого — має швидко реагувати на зміни у відтворювальних і фіскальних процесах. Таким чином, після виявлення перших ознак обмеженої функціональності фіскальної норми її потрібно вдосконалити або, якщо це не принесе очікуваного результату, замінити іншою.

Загалом сформоване інституційне середовище потрібно враховувати у фіскальному регулюванні лише на короткострокову перспективу, а у довгостроковій уже функціонуючі фіскальні форми повинні, сприяючи зростанню ВВП і пришвидшенню ринкових трансформацій (у країнах із молодою ринковою економікою), забезпечувати зміну інституційних умов соціально-економічного розвитку.