

**Ринок фінансово-банківських послуг**

Тетяна КОЩУК

**ПРАГМАТИКА ФОРМУВАННЯ
ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ
В УКРАЇНІ****Резюме**

Доведено, що в Україні збільшення фіскальної ефективності оподаткування за рахунок поступової детінізації економічних відносин, зниження ставок відрахувань до державних соціальних фондів та запровадження дієвих пільгових податкових механізмів сприяння активізації інвестиційної діяльності для всіх, без винятку, суб'єктів ринку може створити сприятливе податкове середовище господарювання без істотного зменшення поточних доходів бюджетів і, що дуже важливо, забезпечити прискорення відтворювальних процесів із дедалі більшим зміцненням податкового потенціалу. А у разі поміркованого розширення практики державного запозичення перед Україною відкриються додаткові можливості переміщення максимуму фінансових ресурсів у «точки» економічного зростання шляхом бюджетного фінансування капіталовкладень у розвиток економіки та заходів трансформаційного спрямування без загрози дестабілізації функціонування державних фінансів у перспективі.

Ключові слова

Фіскальна політика, фіскальне регулювання, експансія фіску, оподаткування, податкові надходження, фінансування видатків бюджету, дефіцит

© Тетяна Кошук, 2008.

Кошук Тетяна, здобувач кафедри податків і фіскальної політики, Тернопільський національний економічний університет, Україна.

бюджету, державне запозичення, економіко-інституційне середовище фіскальних трансформацій.

Класифікація за JEL: G30; U20.

Формування і реалізація фіскальної політики в умовах ринкового трансформування системи соціально-економічних відносин зумовлені необхідністю досягнення двох, на перший погляд, взаємовиключних цілей. З одного боку, об'єктивною є потреба встановлення помірних рамок податкової експансії фіску з метою сприяння активізації ще слабкої, порівняно з країнами Заходу, підприємницької ініціативи і поліпшенню, на цій основі, динамізму зростання ВВП, а з іншого – не менш важливим завданням можна вважати розширення меж фінансової активності держави в рамках коригування нею несприятливих для досягнення поступу у суспільному розвитку «транзитивних» відтворювальних процесів із відповідним збільшенням обсягів централізації фінансових ресурсів. А оскільки основним фінансовим забезпеченням функціонування держави є податкове, доводиться обирати, якому з цих двох пріоритетів розбудови фіскального регулювання надати перевагу, якщо, звісно, не використовувати позикові форми фінансування суспільних потреб¹.

Розширення експансії фіску шляхом позикового фінансування видатків (покриття дефіцитів) бюджетів може дозволити державі коригувати соціально-економічні відносини одночасно зі створенням сприятливого податкового середовища господарювання, тобто сформувати найоптимальнішу фіскальну основу зростання ВВП і, як наслідок, забезпечити зростання надходжень податків від розширення бази оподаткування. У свою чергу, таке зміцнення податкового потенціалу може слугувати як фінансовим забезпеченням подальшого обслуговування та погашення утвореного в результаті активізації запозичення державного боргу, так і фіскальною передумовою чергового розширення фінансової діяльності держави та (або) ще більшого зменшення рівня перерозподілу ВВП (якщо темпи економічного зростання будуть високими, а боргові платежі відносно незначними). Досягнутий динамізм зростання ВВП та ринкової соціально-економічної трансформації збережеться й у перспективі.

Водночас у разі позикового збалансування бюджетів без розширення фінансової активності держави в рамках коригування нею несприятливих для прогресивного суспільного розвитку «транзитивних» відтворювальних

¹ Фіскально незначні, часто ситуативні неподаткові доходи бюджетів (у тому числі надходження від приватизації) і такий спосіб покриття їх дефіцитів, як пов'язана з ризиками посилення інфляційних процесів грошова емісія, не можуть слугувати стабільними джерелами фінансування видатків держави.

процесів та (або) за надмірної податкової експансії фіску економічне зростання (у випадку його відсутності – підвищення рівня перерозподілу ВВП) може не забезпечити навіть того обсягу зростання надходжень податків, який необхідний для подальшого обслуговування і погашення державного боргу. Тоді, замість динамічного зростання ВВП зі зміцненням податкового потенціалу та прискорення ринкових соціально-економічних трансформацій, доведеться спостерігати лише загострення кризових явищ функціонування економіки та державних фінансів. Звісно, немає жодних сумнівів стосовно того, що всі ці аспекти розбудови перерозподільних процесів в умовах транзитивної економіки потрібно ґрунтовно досліджувати та, тим більше, враховувати у формуванні та реалізації фіскальної політики в Україні.

Вивченню інструментарію фіскальної політики приділяли належну увагу такі відомі західні науковці, як Ш. Бланкарт, С. Брю, Дж. Б'юкенен, А. Вагнер, Г. Волліч, Дж. М. Кейнс, А. Лаффер, А. Лернер, Р. Макконелл, Р. Масгрейв, А. Селдон, П. Самуельсон, Дж. Стігліц. Проте їх розробки, хоч і розкривають форми, механізми та техніки фіскального регулювання залежно від поточного розвитку системи соціально-економічних відносин, але без урахування особливостей перерозподільних процесів в умовах ринкової трансформації економіки. Останню проблематику (в контексті функціонування державних фінансів) досліджували В. Андрущенко, Є. Балацький, О. Василик, А. Вавилов, Т. Вахненко, В. Вишневський, О. Врублевська, В. Гейц, І. Горський, Л. Дробозіна, Т. Єфименко, І. Караваєва, О. Кириленко, А. Ковальова, В. Козюк, І. Луніна, З. Луцишин, С. Львовчкін, В. Пансков, В. Романовський, А. Соколовська, В. Суторміна, В. Федосов, Д. Черник, І. Чугунов, С. Юрій та інші українські й російські вчені. Однак результати і цих наукових пошуків, через акцент або на податкових, або на позикових формах фіскального регулювання, часто дають лише фрагментарне уявлення про оптимальний розвиток фіску за ринкових соціально-економічних перетворень, а також, як правило, не містять комплексної оцінки прийнятим в Україні (Росії) фіскальним рішенням.

Таким чином, перед нами постає завдання, проаналізувавши практику формування та реалізації фіскальної політики (на різних етапах соціально-ринкового державотворення) у парадигмі «оптимум і реальність», розробити рекомендації для раціоналізації фіскального регулювання в Україні.

З початком ринкового трансформування системи соціально-економічних відносин перед Україною, як і перед іншими країнами колишнього соціалістичного табору, постала складна проблема формування якісно нових перерозподільних процесів на базі централізації податків та податкових платежів. На зміну притаманним соціалістичному господарюванню директивним формам акумулювання та використання бюджетних коштів повинні були прийти нові ринкові, надміру громіздка і бюрократизована, а тому неефективна статична модель розбудови соціально-економічної системи та державних фінансів потребувала заміни здатною до саморегулювання ринковою організацією економічних відносин з елементами державного фінансового коригування несприятливих для суспільного розвитку від-

творювальних пропорцій. Причому те, що фісک в Україні повинен мінімально відрізнитися від своїх західних прототипів, перші ідеологи економічних реформ вважали очевидним: ринкову економіку неможливо уявити без сучасних ринкових форм перерозподілу ВВП, із трансформуванням економіки повинна трансформуватись і сфера державних фінансів.

Перший етап формування ринкової системи перерозподільних відносин (1991–1993 рр.) розпочався ухваленням Закону України «Про систему оподаткування» і цілої низки законів, що регламентували справляння окремих податків і податкових платежів. До того ж прийняття кожного наступного податкового закону, як правило, змушувало вносити корективи у Закон «Про систему оподаткування», який до кінця 1993 р. «обріс» чималою кількістю поправок і доповнень. Вже у 1992 р. 82,8% доходів Зведеного бюджету України формували надходження таких традиційних для податкових систем країн із розвинутою ринковою економікою податків і податкових платежів, як ПДВ, акцизи (акцизний збір), мито, корпоративний податок (податок на прибуток), персональний податок (прибутковий податок з громадян), земельний податок, транспортний податок (податок з власників транспортних засобів), ресурсні платежі, тощо. У 1993 р. був ухвалений Закон України «Про місцеві податки і збори», проте податкові надходження зменшилися і їх частка у структурі доходів Зведеного бюджету становила лише 73,8%.

Більшість економічних суб'єктів, відчуваючи ще з часів існування СРСР серйозні труднощі у веденні прибуткової фінансово-господарської діяльності та функціонуючи в не відомому їм донедавна ринковому економічному середовищі, не мала змоги сплачувати податки і податкові платежі у розмірі, який часто перевищував 40% виручки від реалізації їх продукції². Більш того, непристосованість до умов «транзитивної» економічної дійсності механізмів і процедур нарахування та сплати податків, часті зміни і суперечливість норм податкового законодавства ускладнювали адаптацію економіки до нових фіскальних реалій. Настала глибока економічна криза. З'явилося та набуло поширення явище заборгованості зі сплати податків і податкових платежів, а з початком приватизаційних процесів та активізацією приватного підприємництва – ухилення від оподаткування. Акумулявати достатні для фінансового забезпечення функціонування держави обсяги податкових надходжень за рахунок звичних для країн Заходу, але на той час надміру фінансово обтяжливих і технічно складних для економічних суб'єктів України, форм оподаткування ставало дедалі важче.

З одного боку, це можна було передбачити. Але, з іншого боку, немає сенсу говорити про те, що сформувати адаптовану до економіко-інституційних умов України податкову систему можна було відразу. Хрестоматійні розробки фінансової науки Заходу не давали відповіді на питання,

² З урахуванням внесків до Пенсійного фонду, фондів державного соціального страхування та Фонду Чорнобиля, які, хоч і не вважались офіційно «податковими надходженнями зведеного бюджету», але мали податковий характер.

якими мають бути оподаткування і перерозподільні відносини загалом за ринкового трансформування соціально-економічної організації суспільного розвитку, а вітчизняні вчені-фінансисти не мали необхідного досвіду для вироблення концепцій фіскального регулювання на ринкових засадах [1, 289]. Важким, як з теоретичних, так і з управлінських позицій, завданням було також вже у 1991–1993 рр. затверджувати видатки бюджетів, максимально орієнтовані на сприяння прискоренню трансформаційних процесів. Більш того, успадковані з радянських часів традиції розподілу, а точніше – розпорошення і «проїдання», бюджетних коштів виявились настільки стійкими, що передбачити фінансування видатків на трансформаційні цілі було майже неможливо.

Значні фінансові вливання держави в утримання гіпертрофованої соціальної інфраструктури, оборонної сфери, управлінського апарату, видатки на ліквідацію наслідків Чорнобильської катастрофи, а також інерційна бюджетна підтримка функціонування збиткових державних підприємств вимагали такої експансії фіску, яку не забезпечували ні акумулювання надходжень податків і податкових платежів, ні централізація доходів бюджетів загалом. Дефіцити зведених бюджетів у 1992 і 1993 рр. становили 13,7 і 5,1% ВВП – мало не астрономічні, як для країн із розвинутою ринковою економікою, величини. Покривалися ці дефіцити переважно кредитами НБУ (емісійним шляхом)³, що, через руйнівні інфляційні наслідки для економіки і фіскальної сфери³, можна вважати прорахунком у вирішенні проблеми збалансування бюджетів, а також за допомогою міжурядових позик – перших форм державного запозичення, використання яких дало змогу дещо пом'якшити розвиток кризових явищ у функціонуванні державних фінансів.

Другий етап формування ринкової системи перерозподільних відносин (1994–2000 рр.) вимагав усунення податкових дестабілізаторів розвитку відтворювальних процесів одночасно із збільшенням фінансового забезпечення функціонування держави. З цією метою у 1994 р., з ухваленням Закону України «Про систему оподаткування» в новій редакції, було знижено ставку ПДВ із 28 до 20%, але натомість, для компенсації фіскальних втрат, податок на прибуток було замінено податком на доходи підприємств і організацій (з більш стабільною податковою базою). Щоправда, останній проіснував лише до 1997 р. і був замінений тим же податком на прибуток при ухваленні, знову ж таки, чергової редакції Закону України «Про систему оподаткування». Причому ставка оподаткування була знижена із 44 до 30%⁴. Високе податкове навантаження на доходи (прибуток) суб'єктів ринку не лише не вирішувало проблеми наповнення бюджетів, а й продовжувало дезорієнтувати функціонування економіки.

³ Темпи інфляції у 10256% на рік, зафіксовані в Україні у 1993 р., зумовили загострення кризи платежів із відповідним погіршенням ситуації з акумулюванням податкових надходжень.

⁴ Якщо провести коригування ставки податку на дохід відповідно до податкової бази податку на прибуток.

З фіскальною метою, з одного боку, та для пристосування до «транзитивної» практики господарювання, з іншого, коригувалися і механізми нарахування та сплати податків. Так, наприклад, у 1997 р. відбувся перехід від касового методу визначення дати виникнення податкових зобов'язань і податкового кредиту з ПДВ до їх визначення за правилом першої з подій. Проте, незважаючи на податкові нововведення, частка податкових надходжень у доходах зведених бюджетів зменшувалась, становивши у 2000 р. лише 63,7%.

І в цьому немає нічого дивного. Адже, по-перше, знижувались ставки податків. По-друге, економіка продовжувала адаптуватись до ринкових умов господарювання та оподаткування – збільшувалась податкова заборгованість. По-третє, податкове законодавство вже було настільки громіздким і «лабіринтоподібним», що суб'єктам ринку доводилось докладати неабияких зусиль, щоб належним чином виконати свій фіскальний обов'язок. Ненавмисні податкові правопорушення набули масового характеру. По-четверте, все ще істотні відмінності у конкурентних умовах функціонування офіційної та неофіційної економік зумовлювали подальше поширення тінізації економічних процесів. І навіть запровадження під кінець другого етапу розбудови системи перерозподільних відносин галузевих та територіальних податкових пільг (без встановлення взаємозв'язків у механізмах їх надання і реалізації інвестиційних проектів), спрощених форм оподаткування малого бізнесу (по суті, ефективного «прикриття» ухилення від сплати податків за розширення економічної діяльності) та скасування зборів у Фонд Чорнобиля (само по собі не забезпечило істотного зменшення податкового навантаження) не слугували потужним імпульсом для значної активізації легального підприємництва. Хоча, все-таки, лібералізація і корекція оподаткування загалом не в останню чергу зумовили макроекономічну стабілізацію 1997–1999 рр., а з 2000 р. – економічне зростання.

З одного боку, прийняті у 1994–2000 рр. податкові рішення можна вважати раціоналізацією експансії фіскалу. Адже було знижено рівень перерозподілу ВВП, а також усунуто, хоча часто і шляхом ускладнення механізмів оподаткування, основні невідповідності запроваджених зрілих ринкових податкових форм «транзитивним» реаліям вітчизняного господарювання. Але, з іншого боку, те, що зміни відбувались без належного врахування впливу податкових нововведень на функціонування економіки і державних фінансів та без їх узгодження між собою, тобто методом спроб і помилок, аж ніяк не можна віднести до позитиву розбудови фіскальної сфери. Одні трансформації оподаткування або поліпшували податкове середовище господарювання та, тим самим, забезпечували зміцнення податкового потенціалу України у перспективі або збільшували поточні доходи бюджетів. Інші, не вирішуючи ні регульовальних, ні фіскальних завдань, підривали фінансову базу функціонування держави і, як наслідок, обмежували можливість подальшого зниження ставок податків та використання інших (дієвих) податкових механізмів стимулювання активізації підприємництва. Було втрачено значні податкові резерви сприяння ринковому трансформуванню соціально-

економічної системи на основі зростання ВВП. І ці втрати вже не можна виправдати відсутністю досвіду розробки концепцій фіскального регулювання у вітчизняних вчених-фінансистів.

Фіскальна політика щодо формування видаткової частини бюджетів також була далеко не оптимальною. Практична відсутність реформ у соціальній сфері змушувала витратити значні бюджетні ресурси на підтримання функціонування розгалуженої соціальної інфраструктури, а за рахунок відмови від подальшого бюджетного субсидування збиткових державних підприємств відбувалось не завжди економічно обґрунтоване збільшення видатків на утримання управлінського апарату держави. Видатки бюджетів на капіталовкладення у розвиток економіки, фундаментальні дослідження, а також на трансформування певних сфер соціально-економічної організації суспільних відносин, які могли би сприяти поживленню функціонування економіки і прискоренню трансформаційних процесів, залишались мізерними. Причому дефіцити зведених бюджетів України, через відносно незначні надходження від приватизації⁵, у 1994–1999 рр. становили 8,9–1,5% ВВП. Це не можна вважати раціональною складовою тогочасної розбудови фіску.

Дефіцити бюджетів покривали позиковим шляхом. З 1995 р. Україна почала залучати комерційні позики на зовнішніх ринках запозичень, а також розвивати внутрішнє запозичення, активізувавши розміщення облігацій внутрішньої державної позики (ОВДП). Щоправда, тоді ж скоротилося залучення міжурядових кредитів, але це не зумовило зменшення обсягів запозичення загалом, хоч і слугувало одним з факторів загострення кризи платоспроможності держави вже у 1999 р. І такий сценарій розвитку боргової ситуації можна було передбачити. Якщо надання міжурядових кредитів характеризувалося відносно привабливими умовами обслуговування і погашення утвореного в результаті (такого запозичення) державного боргу, то розміщення комерційних позик та ОВДП відбувалось, як правило, всього на 2–3 роки і на умовах високих процентних ставок (часто за 20%). Обслуговування та погашення дедалі більшого державного боргу здійснювалось за рахунок дедалі нових дорогих короткострокових запозичень, і врешті-решт настав момент, коли Україна виявилась фінансово неспроможною виплатити значні обсяги чергових боргових платежів. Із проведенням у 1999–2001 рр. реструктуризації як зовнішньої, так і внутрішньої заборгованості розміщення нових зовнішніх позик та ОВДП було мінімальним. Подальша активізація державного запозичення з метою стимулювання зростання ВВП на кілька років стала недоступною.

Потрібно також відмітити, що із 1994 р. Україна почала залучати кредити міжнародних фінансових організацій (Міжнародного валютного фонду, Світового і Європейського банків реконструкції та розвитку). Ці позики надавались на доволі тривалі строки, під порівняно незначні відсотки і, часто, на умовах пільгових термінів використання без сплати відсотків. Причому

⁵ Суми надходжень від приватизації іноді були в десятки разів меншими від ринкової вартості державних підприємств, які підлягали приватизації.

обов'язковою вимогою запозичення було спрямування позикових ресурсів не на фінансування передбачених бюджетами видатків (покриття дефіцитів бюджетів), а на конкретно визначені трансформаційні цілі: стабілізацію функціонування системи соціально-економічних відносин, реформування окремих галузей економіки та усунення певних структурних диспропорцій. І саме через проблеми з цільовим використанням таких кредитів Україна не стала країною-реципієнтом значних фінансових впливів міжнародних валютно-кредитних організацій, а згодом (у 2002–2004 рр.) останні практично відмовились від надання їй запозичень. Тобто, не слугувавши фінансовим забезпеченням ринкових соціально-економічних трансформацій, цільові позики збільшували заборгованість держави. Це було вкрай ірраціональним та фінансово безвідповідальним.

Цікаво те, що окремі науковці, критикуючи фіскальну політику надмірного перерозподілу ВВП першого десятиліття ринкового трансформування соціально-економічної системи, обґрунтовують тогочасну доцільність мінімальної (мало не символічної) податкової експансії фіску для якнайбільшого сприяння активізації підприємництва та пошуку інших джерел фінансування (скорочення) видаткової частини бюджетів (див., наприклад, [2, 21]). Ми з такими міркуваннями не погоджуємось. Адже мінімізація податкового навантаження на економіку при неможливості (недоцільності) залучення ще більших обсягів державних позик і, тим більше, значного скорочення видатків бюджетів в Україні спричинила б спочатку фіскальний, а згодом – і соціально-економічний колапс. Потрібно розуміти, що у 1991–2000 рр. не оптимальними були як встановлення високого рівня перерозподілу ВВП, так і форми акумулювання та використання надходжень податків, зумовлена виключно фіскальними чинниками активізація державного запозичення, а також часта невідповідність соціально-економічним умовам або несвоєчасність внесення змін у фіскальну сферу. У подальшому ці перекоси розбудови перерозподільних процесів потрібно було усунути.

На *третьому етапі формування ринкової системи перерозподільних відносин* (2001–2004 рр.), всупереч потребі комплексного прийняття адекватних економіко-інституційному середовищу України фіскальних рішень, формування та реалізація фіскальної політики продовжувало відбуватися в рамках ситуативного коригування окремих параметрів і механізмів перерозподілу ВВП.

У 2002 р. було скасовано збір до Державного інноваційного фонду та відрахування на утримання автомобільних доріг, із 2004 р. – знижено ставку податку на прибуток із 30 до 25%. Це сприяло загальнодержавній активізації підприємництва з подальшим зміцненням податкового потенціалу. Чергове зниження рівня перерозподілу ВВП забезпечувало суб'єктів ринку додатковими фінансовими ресурсами для розширення виробничої та інвестиційної діяльності, а також дещо вирівнювало конкурентні умови функціону-

вання офіційного і тіньового секторів економіки⁶. Чимало підприємств, на решті пристосувались до податкового середовища ринкового господарювання та, більш того, оцінивши можливості використання суперечливих норм податкового законодавства в рамках альтернативної ухиленню від оподаткування оптимізації нарахування і сплати податків, дедалі частіше надавали перевагу легальному веденню (розширенню) бізнесу. Поширення тінізації економічних відносин загалом призупинилось. Крім того, окремі зміни щодо коригування баз оподаткування та механізмів справляння податків і податкових платежів (наприклад, встановлення обмежень на використання векселів щодо справляння ПДВ при імпорті товарів) давали змогу збільшувати поточні доходи бюджетів. Це було позитивом розбудови фіскального регулювання.

Водночас поглиблювались диспропорції перерозподілу ВВП. Продовжували запроваджуватись територіальні податкові преференції, використання яких призводило до спотворення конкурентного середовища господарювання. Окремі суб'єкти ринку отримували можливість оптимізувати нарахування та сплату податків або, дуже часто, розробити схеми ухилення від оподаткування, в той час як решта податкоплатників змушена була «брати на себе» додаткові фіскальні зобов'язання. У 2004 р. було запроваджено пропорційний механізм справляння податку з доходів фізичних осіб і це, без супутнього зниження ставок відрахувань до державних соціальних фондів роботодавців, не лише не сприяло детінізації виплати заробітної плати (економіки), а й зумовило зниження фіскальної ефективності персонального оподаткування і перекладення його основного тягаря з більш забезпечених прошарків суспільства на всіх економічно активних громадян України. Збільшення зловживань у сфері експортного відшкодування ПДВ призвело до парадоксальної ситуації, коли суми відшкодування зрівнялися з (чистими) надходженнями податку до бюджету. Це не дало змоги знизити ставку ПДВ до 18%. Але економічне зростання 2001–2004 рр. ретушувало негативні фіскальні наслідки прорахунків формування та реалізації податкової політики. Податкові надходження зростали в абсолютному вимірі й у 2004 р. становили 69,7% доходів Зведеного бюджету України.

Закономірно, що відсутність істотних змін у напрямі погіршення та деяке покращення податкового середовища господарювання чинили позитивний вплив на відтворювальні процеси. Відносна сформованість податкової системи забезпечила ту необхідну для активізації підприємництва стабільність, якої не вистачало у попередні роки ринкових трансформацій. ВВП і податкові надходження зростали, заборгованість зі сплати податків та податкових платежів поступово зменшувалась і, до того ж, вже частково компенсувалась податковими переплатами. До того ж таке, на перший погляд, економічне та фіскальне благополуччя нівелювало видимі на поверхні явища потребу пошуку додаткових податкових резервів сприяння приско-

⁶ З урахуванням того, що тіньова фінансово-господарська діяльність передбачає обмежені можливості для капіталізації бізнесу [3, 34].

ренню зростання ВВП та ринкової трансформації соціально-економічних відносин. Істотні зміни в структурі видатків бюджетів не передбачались – зростання податкових надходжень у результаті усунення диспропорцій перерозподільних процесів (більшість яких, як не дивно, офіційно вважались стимулами активізації підприємництва) не визнавали першочерговим пріоритетом у розбудові фіскальної сфери.

Проте у 2001–2004 рр. видаткові частини бюджетів формувались за принципом мінімального фінансування. І хоча зі збільшенням податкових надходжень видатки, особливо соціального спрямування, зростали, їх не вистачало навіть для підтримання належного функціонування наявної державної інфраструктури коригування відтворювальних процесів, не говорячи про фінансування її подальших ринкових трансформацій. Крім того, значні бюджетні ресурси (близько 10% дохідної бази бюджетів) спрямовували на обслуговування та погашення нагромадженого державного боргу. Бюджети зводились із незначними дефіцитом або, навіть, із профіцитом і лише у 2004 р. з'явилась можливість активізувати державне запозичення, збільшивши дефіцит Зведеного бюджету України до 3,2% ВВП. Але за рахунок залучення позик зростали, знову ж таки, переважно соціальні статті видатків. Це не було раціональним навіть з позицій формування надійного фінансового забезпечення подальших боргових виплат. Попри те, що економічне зростання вже було доволі стійким, його темпи, як правило, перевищували темпи зростання податкових надходжень.

У фінансовій літературі того часу, задля збереження динамізму зростання ВВП і вирішення на цій основі фіскальних та трансформаційних завдань, часто пропонувалось ще більше знижувати ставки податків і податкових платежів (див., наприклад, [4, 97]). Ми не підтримуємо цієї позиції. Адже в умовах недосконалих ринкових механізмів соціально-економічної організації суспільного розвитку України звуження рамок податкової експансії фіску без підвищення її ефективності спричинило б не стільки прискорення відтворювальних і трансформаційних процесів, скільки поглиблення їх диспропорцій зі зменшенням (незначним зростанням) податкових надходжень. На наш погляд, податкову лібералізацію (в частині зменшення все ще високого навантаження соціальних платежів на роботодавців) потрібно було продовжувати, але одночасно з поступовою переорієнтацією функціонування преференційного оподаткування від стимулювання обходу податків окремими суб'єктами ринку до сприяння активізації інвестиційної діяльності в загальнодержавних масштабах, удосконаленням механізмів справляння ПДВ і форм оподаткування малого бізнесу, а також у комплексі з раціоналізацією формування видаткової частини бюджетів та активізацією державного запозичення (без загрози дестабілізації боргової ситуації у перспективі). Створення сприятливого податкового середовища функціонування економіки необхідно було поєднувати з розширенням фінансової діяльності держави в рамках коригування нею «транзитивних» відтворювальних процесів.

На четвертому етапі формування ринкової системи перерозподільних відносин (з 2005 р.) було прийнято рішення усунути диспропорції

оподаткування та розширити соціальну складову функціонування держави, а також проводити, залежно від подальшої наповнюваності бюджетів, лібералізацію оподаткування і перегляд засад формування (переорієнтацію на фінансування «видатків розвитку») видаткової частини бюджетів. Однак реалізувати таку фіскальну політику повністю не вдалося.

У 2005 р. було достроково скасовано територіальні та більшість галузевих податкових пільг, запроваджено нову, жорсткішу, процедуру відшкодування ПДВ, посилено контроль за сплатою податків при перетині товарами митного кордону України, що, здавалося б, мало сприяти активізації легального підприємництва. Проте, всупереч очікуванням, темпи зростання ВВП знизилися. Економічні суб'єкти, які раніше користувалися податковими преференціями, найчастіше або були дезорієнтовані їх радикальним скасуванням та призупинили розширення (звужили рамки) свого бізнесу, розпочавши освоєння інших (офшорних і на основі «співпраці» з «кишеньковими» суб'єктами малого бізнесу) технік оптимізації оподаткування, або виробили нові схеми тіншового функціонування. Жорстка процедура відшкодування ПДВ не лише не змусила всіх порушників податкового законодавства відмовитись від «викачування» з бюджету коштів (фіскальні органи залишала-ся корумпованими), а й створила додаткові адміністративні та фінансові перешкоди для ведення прибуткової фінансово-господарської діяльності експортерів – сумлінних податкоплатників. Кращою альтернативою цьому було б запровадження менш придатних для розробки корупційних схем ПДВ-рахунків. І нарешті, посилення митного контролю не могло у короткі терміни суттєво покращити конкурентні позиції вітчизняних товаровиробників, порівняно з іноземними. Істотне обмеження фіскальних зловживань при здійсненні імпорتنих зовнішньо-торгівельних операцій – не просте завдання.

Крім того, очікування продовження радикального податкового трансформування (без впевненості у майбутньому зниженні рівня перерозподілу ВВП) і не виправданий з правової точки зору адміністративний тиск на «мінімізаторів» не сприяли розширенню фінансово-господарської діяльності суб'єктів ринку в загальнодержавних масштабах. Тому, хоч у результаті часткового вирівнювання податкового навантаження, а також завдяки підвищенню ставок акцизів (на алкогольну та тютюнову продукцію) й уточненню бази оподаткування податком на прибуток податкові надходження істотно зросли, склавши 73,2% доходів Зведеного бюджету України за 2005 р., це зростання не можна вважати однозначним здобутком розбудови фіскального регулювання. Прагнення якнайшвидше усунути перекося в оподаткуванні та значно збільшити, таким чином, надходження податків і податкових платежів вступило в суперечність із необхідністю створення стабільного податкового середовища господарювання – радикальне згладжування диспропорцій перерозподілу ВВП дестимулювало підприємницьку активність більше, ніж їх поступове поглиблення. Знизились темпи зростання податкових надходжень внаслідок зміцнення економічного потенціалу України (за рахунок поступового розширення бази оподаткування). До того ж, досягнуте збільшення податкового забезпечення функціонування держави виявилось не-

достатнім навіть для запланованого збільшення соціальних видатків бюджетів. Дефіцит Зведеного бюджету становив 1,8% ВВП.

Покривався цей дефіцит, насамперед, надходженнями від приватизації. У 2005 р. було вперше продано (реприватизовано) промисловий об'єкт за його ринковою ціною, що дало змогу частково вирішити проблему розбалансованості державних фінансів без загрози подальшої дестабілізації їх функціонування⁷. Іншим джерелом покриття дефіциту бюджету було залучення позик. І попри те що запозичення здійснювалось у менших обсягах, ніж цього вимагали поточні платежі з обслуговування та погашення накопиченого державного боргу, і на умовах порівняно невисоких процентних ставок, його не можна вважати економічно виправданим. Збільшення соціальної складової у коригуванні державою не сприятливих для суспільного розвитку відтворювальних процесів («проїдання» бюджетних коштів) за практичної відсутності у бюджетах видатків економічного та трансформаційного спрямування не сприяло покращенню динамізму зростання ВВП, а отже, не створювало умов для проведення подальших боргових виплат за рахунок зростання податкових надходжень внаслідок розширення бази оподаткування⁸. Крім того, сповільнення темпів економічного зростання не забезпечувало формування надійної фіскальної (податкової) основи для задекларованих лібералізації оподаткування та збільшення «бюджетів розвитку» найближчим часом.

Суперечливі економічні та фіскальні наслідки розбудови перерозподільних процесів 2005 р. створили підґрунтя для аргументації хибності ідеї вирівнювання диспропорцій оподаткування і необхідності першочергового повернення, з деякими вдосконаленнями в частині перегляду видатків бюджету на користь збільшення фінансування заходів економічного спрямування (за рахунок активізації державного запозичення), до попередніх параметрів перерозподілу ВВП. Це не можна вважати доцільним з наступних міркувань.

По-перше, у 2006 р. економіка вийшла з «шокового» режиму функціонування в умовах радикального податкового трансформування і за стабільного оподаткування почала демонструвати схильність до відновлення динамізму зростання (без скасованих податкових «стимулів»). Сама аргументація втратила сенс.

По-друге, повернення до напрацьованої практики територіального преференційного оподаткування зумовить фіскальні втрати, тоді як істотне компенсаційне державне запозичення, навіть у випадку раціоналізації формування видаткової частини бюджетів, дестабілізуватиме функціонування державних фінансів у перспективі. Бюджетна система України і без залу-

⁷ Щоправда, зумовлені цим очікування подальшої реприватизації дестимулювали підприємницьку ініціативу.

⁸ Лише залучення кредитів міжнародних фінансових організацій потрібно оцінювати однозначно позитивно.

чення нових позик ще тривалий час відчуватиме негативний вплив боргового тягаря, «створеного» в результаті першої позикової експансії.

По-третє, подальші збереження наявних масштабів (поширення практики) фіктивного відшкодування ПДВ та зволікання з удосконаленням, в частині створення умов для здійснення дієвого податкового контролю, форм оподаткування малого бізнесу не збільшуватимуть податкові надходження.

По-четверте, можливості зниження навантаження соціальних платєжів на суб'єктів ринку – роботодавців, як і ставок інших податків та податкових платежів, швидше за все, не існуватиме. Більш того, доведеться вишукувати дедалі нові резерви зростання податкових надходжень за рахунок коригування баз і механізмів оподаткування, що часто призводитиме до погіршення податкового середовища господарювання.

По-п'яте, відсутність дієвих перерозподільних інструментів сприяння активізації інвестиційної діяльності й нестача бюджетних ресурсів на оновлення ринкової та соціальної інфраструктури далі негативно позначатимуться на функціонуванні соціально-економічної системи – триватиме «консервування» неефективної галузевої структури економіки, загострення соціальних проблем та поглиблення «транзитивних» диспропорцій суспільного розвитку.

Сьогодні в Україні, як ніколи раніше, розбудову фіскального регулювання необхідно переорієнтувати на забезпечення стійкого зростання ВВП у комплексі з подальшим поступовим усуненням перекосів соціально-економічної організації суспільного розвитку та продовженням її ринкових трансформацій, а не на першочергове сприяння капіталізації бізнесу окремих суб'єктів ринку із ситуативним вирішенням невідкладних соціальних і трансформаційних завдань. Потрібно розуміти, що резерви збільшення обсягів виробництва за рахунок завантаження не задіяних у часи економічної кризи потужностей практично вичерпані, ринкові механізми прискорення відтворювальних процесів на інвестиційній основі деформовані, значна соціальна диференціація населення обмежує можливості розширення сукупного попиту – передумов для «стихійних» (без фінансового втручання держави) довготривалого економічного зростання та трансформування соціально-економічних відносин не існує. Податкові надходження зростають темпами, меншими від потенційно можливих, приватизація майже завершена, а значно збільшувати позикову експансію фіску в рамках коригування державою несприятливих для суспільного розвитку відтворювальних пропорцій поки що недоцільно. Кращих альтернативних варіантів трансформування перерозподільних процесів немає.

Лише підвищення фіскальної ефективності оподаткування за рахунок поступової детінізації економічних відносин, зниження ставок відрахувань до державних соціальних фондів роботодавців та запровадження дієвих пільгових податкових механізмів сприяння активізації інвестиційної діяльно-

сті для всіх, без винятку, суб'єктів ринку⁹ може створити сприятливе податкове середовище господарювання без істотного зменшення (зі збільшенням) поточних доходів бюджетів і, що дуже важливо, забезпечити прискорення відтворювальних процесів та дедалі більше зміцнення податкового потенціалу фіску. Крім того, у разі економічно виправданого розширення практики державного запозичення Україна отримає додаткові можливості переміщення максимуму фінансових ресурсів у «точки» економічного зростання шляхом капіталовкладень у розвиток (коригування галузевої структури) економіки та, нарешті, перспективи збільшення фінансування заходів трансформаційного спрямування (оновлення ринкової та соціальної інфраструктури). До того ж, якщо спочатку доведеться залучати порівняно незначні обсяги позик, то із прискоренням відтворювальних процесів та збільшенням податкових надходжень внаслідок розширення бази оподаткування допустимі рамки позикової експансії фіску поступово збільшуватимуться. Прискорення ринкового трансформування системи соціально-економічних відносин, у свою чергу, сприятиме закріпленню досягнутого динамізму зростання ВВП та збільшуватиме фінансову базу функціонування держави для здійснення обслуговування і погашення державного боргу та вирішення актуальних економічних і соціальних проблем.

Таким чином, подальше функціонування податкових та позикових фінансів в Україні мають бути взаємоузгодженими і чинити максимально позитивний вплив на відтворювальні процеси та формування фінансової бази видаткової частини бюджетів як найближчим часом, так і у більш віддаленій перспективі. Оподаткування, забезпечуючи акумулювання лівової частки фінансових ресурсів державою, має регулювати масштаби, сфери та напрями активізації підприємництва. За державним запозиченням необхідно закріплювати призначення додаткового альтернативного, але не рівнозначного оподаткуванню способу розширення експансії фіску. А профінансована за рахунок податкових і позикових джерел коригувальна діяльність держави повинна забезпечувати підтримання стабільного економічного зростання, вирішення трансформаційних та соціальних завдань і створення фінансових умов для обслуговування та погашення державного боргу без подальшого (ще не доцільного) підвищення рівня перерозподілу ВВП або скорочення видатків бюджету економічного, трансформаційного (поки в них є потреба) і, тим більше, соціального спрямування. І, звісно, для формування та реалізації найближчої до оптимальної фіскальної політики потрібно ґрунтовно досліджувати *ex post* вплив окремих податкових і позикових практик організації перерозподільних процесів на відтворення, державні фінанси та суспільний розвиток загалом, відкидаючи неефективні та вдосконалюючи та розробляючи нові прогресивні фіскальні форми.

⁹ У формі інвестиційних податкових пільг та (або) вдосконалення амортизаційної політики, але не шляхом надання податкових канікул. Звільнення від сплати податків і податкових платежів на певний період не можна пов'язати з вимогою обов'язкової реалізації (легальних) інвестиційних проектів.

Література

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.

Стаття надійшла до редакції 27 грудня 2007 р.