

УДК 336.221

Олександр ВАШКІВ

ПАРАДИГМИ ТРАНСФОРМАЦІЇ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ: ЕКОНОМІКО-ПОЛІТИЧНИЙ АСПЕКТ

Здавна і до нині однією із засад функціонування державного апарату була і залишається податкова політика. Механізм її здійснення не є чимось особливим за будь-якого суспільного ладу, різняться лише способи і методи оподаткування. Податкова політика в руках органів державного управління виступає не тільки як засіб розподілу і перерозподілу виробленого багатства (економічний аспект), але і як вияв влади (політичний аспект).

Дуалізм економічного і політичного аспектів присутній у всіх сферах діяльності держави. Домінування одного з них спричинюється до дисбалансу як з одного, так і з другого боку, щось на зразок “економіки заради економіки” чи “влади заради влади”. Оптимальне поєднання вказаних аспектів є основою гармонійної податкової політики – політики економічної ефективності і соціальної справедливості.

Однак досягти гармонії у цих питаннях досить складно, а тому саме пошуком збалансованості інтересів можна пояснити те, що податкова політика в Україні з моменту незалежності “характеризується крайньою нестабільністю. За дев’ять років було прийнято три редакції закону про систему оподаткування, тричі кардинально змінювався порядок стягнення основних податків – на додану вартість та на прибуток підприємств” [7, с. 21]. Окрім цього податковий простір української економіки регулюють понад 200 законів. До 40 % роботи парламенту – це проекти податкових змін [див.14, с. 48]. Проте прийнята в Україні філософія оподаткування не з’ясовує найкращу податкову формулу, не спирається на аналіз впливу податків на економічну кон’юнктуру вітчизняного виробництва, а власне податкова система відірвана від економічної, соціальної та політичної сутностей оподаткування.

Наслідком фіскального ухилу здійснюваної економічної політики в Україні є виникнення цілої низки конфліктів, скажімо, між стратегічною метою приватизації (пошуком ефективного власника чи стратегічного інвестора, збереження окремих виробництв із соціальних міркувань тощо) та прагненням отримати найвищу ціну за реалізовані активи. Те ж “стосується й податкової системи, що зорієнтована на максимальну можливу мобілізацію ресурсів й використовує при цьому методи, що суперечать чинному законодавству” [2, с. 81].

Як наслідок – існуюча в Україні податкова система з її високими податковими ставками на сьогодні стала однією з основних причин занепаду виробництва, зростання тіньової економіки, згорання інвестиційної діяльності, відтоку з країни капіталів, скорочення робочих місць, зниження доходів населення, зростання соціальної напруги. Причому “становище погіршується тим, що оподаткування має переважно фіскальний характер. Високою є також його інфляційна спрямованість. У доходах бюджету більше 50 % надходжень становлять податки і платежі, які безпосередньо підвищують собівартість продукції та ціну її реалізації” [12, с. 18]. І якщо відрахування від заробітної плати спрямовуються переважно у соціальну сферу і, таким чином, підтримують сукупний попит, то податок на додану вартість його знижує. У кінцевому підсумку цей податок сплачується споживачем, що знижує купівельну спроможність останнього, а отже, й обсяги закуповуваної продукції. Інфляційноутворюючим є також встановлення цього податку на реалізацію засобів виробництва, що суттєво підвищує обсяг грошової маси при незмінності її товарного еквіваленту у зв’язку з широким повторним обліком у сфері виробництва.

Ефект, як бачимо, діаметрально протилежний до оптимального. Логічно постає питання, що найточніше сформульоване канадським професором Лоуренсом Пітером: “Мене непокоять сумніви. Не можу зрозуміти, хто править світом – люди некомпетентні, але чесні, чи розумні хлопці, які роблять з нас дурнів?”

Високі податкові ставки, як засвідчує світовий досвід, виправдані в економічно розвинених країнах як засіб стримування надвиробництва товарів; низькі заохочувальні ставки податку – у країнах, що розвиваються, як засіб загального пожвавлення економіки держави. Які ж “пожвавлення” в українській економіці заохочуються високими податковими ставками?

Відомо, що мінімальною сумою грошей, яка повинна залишатись у розпорядженні підприємства після оподаткування, є така сума, що забезпечує продовження виробництва на незмінному рівні. В Україні результатом діючої системи оподаткування, яка до того ж не враховує особливостей інфляційної економіки, є те, що у більшості підприємств витрати виробництва перевищують ту суму грошей, яка залишається після сплати всіх обов'язкових платежів. Наявних грошей уже недостатньо для нормальної роботи, їх вистачає лише для продовження виробництва в менших обсягах. Виникає ситуація, про яку свого часу говорив Св.Кіпріон: “Ви скаржитесь на занепад виробництва і не хочете знати, що виробники фактично не отримують того, що виробили”. Згідно з розрахунками українських економістів існуюче податкове навантаження перевищує 80%, тоді як офіційний його рівень становить приблизно 50%. Секрет такого різкого перепаду криється у тому, що до звіту про доходи і видатки консолідованого бюджету не включаються платежі підприємств до фонду зайнятості, відрахування на утримання шляхів загального користування і багато інших.

Всього підприємствам доводиться сплачувати сьогодні 39 видів податків, відрахувань і зборів [див., напр., 14, с. 52].

В цілому ж існуючий механізм оподаткування, нег'ативний вплив якого на економіку підсилюється й інфляцією, призвели до руйнації грошових ресурсів підприємств, а разом з нею і до руйнації виробництва.

Складається враження, що такий стан справ в економіці України залишається поза увагою владних структур, як і відомі теоретичні розробки Артура Лаффера, що пов'язав у довгостроковій перспективі рівень оподаткування з рівнем податкових надходжень. Його дослідження в галузі оподаткування засвідчують, що запровадження більш низьких ставок податків порівняно з попередніми вищими стимулюють підприємницьку діяльність, нагромадження та інвестування, інновації і прийняття ділових ризиків, сприяючи, в кінцевому підсумку, суттєвому розширенню виробництва і зростанню доходів. Така збільшена податкова база дасть змогу не тільки підтримати податкові надходження на попередньому рівні, але й отримати їх приріст. Розрахунки вітчизняних економістів засвідчують, що послаблення податкового тиску на 30% подвоїть обсяги виробництва, а, отже, й реальні кошти в розпорядженні уряду можуть зрости на 40%.

Та повернімось до сьогоднішніх реалій. Держава, вимагаючи від своїх громадян віддавати значну частину доходів, не виконує натомість елементарних соціальних функцій. У цьому зв'язку прагнення не сплачувати податки можна розглядати як цілком природну реакцію власника захистити своє майно і доходи від будь-яких посягань, включаючи й ті, що здійснюються державою й освячені законом. Згідно з інформацією, що прозвучала у 1997 р. з уст Президента України Л.Кучми, майже половина підприємств, що перевірялися, порушувала податкове законодавство [див. 5]. З того часу становище не покращилося. За даними податкової міліції кількість фактів ухилення від сплати податків в Україні невідомо зростає. У 1999 р. з цього приводу порушено 10,3 тис. кримінальних справ, органами ДПА стягнуто у бюджет 2,3 млрд. грн., що є лише частиною належних коштів. Згідно з підрахунками щорічні втрати бюджетних коштів становлять 12 – 15 млрд. грн. Вражаючи масштаби приховування доходів та недоїмок розглядаються багатьма урядовцями як наслідок малоефективного контролю працівників податкової служби. І це при тому, що на сьогодні у цій службі зайнято понад 100 тис. осіб, тобто більше ніж у США, населення яких майже у 6 разів перевищує наше [див. 4, с. 22].

Принагідно слід зауважити, що практично у всіх країнах світу проблема криміногенності у податковій сфері є вельми гострою і актуальною. Однак, ті масштаби, яких вона сягнула в Україні, є вражаючими. Нині більше половини внутрішнього виробництва в країні ховається “в тіні”. Особливістю цього феномену (за незначними винятками) є те, що тіньове виробництво, як і легальне, здійснюється в межах одного підприємства, і тому будь-які спроби виокремити тіньову економіку у порівняно відокремлений сектор господарювання практично неможливі. Критерії, за якими оцінюється легальність господарської діяльності, мають переважно неекономічний характер, а відтак, спостерігати чітку “демаркаційну лінію” між економікою офіційною і економікою тіньовою не доводиться [див. 10]. Т.ч., визначити реальний рівень приховування доходів підприємств і громадян від оподаткування досить складно.

Відбувається незаконна адаптація підприємця до існуючих суспільних умов, за якої використовуються заборонені, але ефективні засоби досягнення мети. Підприємці чудово розуміють, що витрати, пов'язані з приховуванням коштів від оподаткування, будуть значно нижчими, ніж фіскальні платежі.

З іншого боку, “понад половину українських підприємств працює зі збитками та практично не сплачує податки та збори в бюджет” [1, с. 63], а отже, фактично “підприємства-боржники здобувають “податкові пільги”... Відсутність реальної майнової відповідальності за виконання податкових зобов'язань, а також практика списання і реструктуризації їх заборгованості перед бюджетом привели до того, що неплатежі стали важливим елементом їх “раціональної поведінки” [6, с. 43-44]. Це дає підстави стверджувати, що доходи держави перерозподіляються на користь найменш ефективних підприємств, які завдяки цьому отримують можливість продовжувати діяльність практично незалежно від критеріїв економічної ефективності. В той самий час для ефективніших та законслухняних підприємств це означає втрату своїх конкурентних переваг і на зовнішньому, і на внутрішньому ринках, оскільки: погіршується їхня міжнародна конкурентоспроможність через вищий загальний рівень податкового навантаження, ніж в інших країнах; втрачаються їхні порівняльні переваги на внутрішньому ринку у зв'язку із вищими, ніж для підприємств-боржників, фактичними фіскальними платежами.

А це, в свою чергу, означає, що стосовно ефективніших підприємств податкова система України виявляє дискримінаційний характер, який реалізується через високі – абсолютний і відносний – рівні їх фактичного оподаткування. Наслідком цього є втрата на цих підприємствах стимулів до розширення діяльності (принаймні, легальної) та створення додаткових робочих місць. Тим часом найменш ефективні підприємства зацікавлені у продовженні своєї діяльності, позаяк це є підставою для збереження податкових пільг.

В умовах, що склалися, можна говорити або про нерозуміння владними структурами економічного механізму, або про цілеспрямовані дії, в яких вбачається зацікавленість представників владних структур. “Україна, – за висловом О. Турчинова, – перетворюється на державу з тотальною владою державного апарату, заснованою на тотальній тіньовій економіці... В Україні практично завершується процес пристосування господарської тіньової діяльності до нових соціально-економічних умов. Ця діяльність збережена як обов'язковий елемент функціонування національної економічної системи та обслуговування економічних і політичних інтересів правлячого режиму” [15, с. 82-83]. Наявність корумпованих зв'язків кримінальних структур в різних ешелонах влади є серцевиною цієї системи. Взаємопроникнення і взаємопідтримка як з одного, так і з іншого боку, є очевидними.

Так само очевидним є й те, що економічна злочинність в Україні не тільки використовує наявні відкриті шляхи до необхідних змін, але й у деяких випадках готує ці зміни. Для цього використовуються найрізноманітніші способи і методи впливу: від лобістського тиску в парламенті України з метою ухвалення чи відхилення того чи того законодавчого акту до невиправданих додаткових відомчих інструкцій і пояснень до законів, що не тільки спотворюють їх зміст, але й забезпечують сприятливі умови для подальшого функціонування тіньової економіки. “При цьому класичні моделі, перевірені часом, не відпрацьовуються, а впроваджуються ті схеми, що влаштовують домінуючу кланову верхівку” [14, с. 49]. У результаті “продуценти капіталу – підприємці-виробники, загнані в резервацію податково згубного й змістовно чи не ремісницького існування” [9, с. 89].

Небезпечна тенденція, яка спостерігається у творенні й трактуванні законів “під свої інтереси”, поряд з експлуатацією владного становища має на меті й закріплення його за собою у “феодалне володіння”. Не дивно, що корумпована владна номенклатура, використовуючи “розпорядче володіння за посадою”, волюнтаристськи ігнорує економічні закони або свавільно порушує оптимальний баланс суспільних інтересів в економіці на користь певного соціального прошарку, певної групи осіб чи суб'єктів господарювання, нагнітаючи цим соціальну напруженість у суспільстві і гальмуючи ринкові перетворення [див., напр., 11].

На потвердження сказаного взяти хоч би й зволікання з прийняттям нових податкових законів – Податкового кодексу, що загалом обіцяє бути більш “лагідними” і проект якого у першому читанні український парламент ухвалив ще рік тому. Зниження ставок основних податків, що передбачаються в проекті – це, “звісно, позитивна тенденція. Але не достатня. Саме як тенденція – це позитивний рух, але як спосіб впливу на економіку – недостатній” [3, с. 27]. А враховуючи, що вже нині починаються передвиборні ігри, зрозуміло, що прийняття такого законодавства недоречно, власне, з політичних міркувань. На цьому етапі спрацьовує принцип “чим гірше, тим краще”, а тому позитивних зрушень в економічному житті країни найближчим часом годі сподіватись. Спостерігатиметься швидше свідоме збурення суспільних пристрастей з метою їх наступної трансформації у голоси виборців за уже відомою схемою “за – проти”. Цьому сприятиме й поширена система безпідставних податкових пільг або асигнувань як одного з методів політичного закабалення виробника.

Так, протягом 1997 – 2000 рр. щорічні обсяги наданих податкових пільг коливалася в межах 7 – 8 млрд. грн. В окремі роки спостерігалася тенденція до перевищення суми наданих податкових пільг

над податковими надходженнями [8, с. 17]. Очевидно, що метою надання податкових пільг є переслідування не стратегічних економічних інтересів держави, а короткострокових вузькокланових цілей. “Коли переглядаєш зафіксовані в чинному законодавстві укази Президента, рішення Кабміну та підвідомчих підрозділів, складається враження, що кількість фірм, бізнесових структур та осіб, для яких робилися “винятки з правил”, значно перевищувала змушених грати за правилами. Утім, є підстави вважати, що стратегія “вирощування власних великих бізнесменів”(які згодом отримали назву “олігархи”) у владних надрах й одночасно нехтування інтересами й можливостями дрібного й середнього бізнесу була прийнята на озброєння цілком свідомо” [9, с. 89]. Не дивно, що сьогодні кількість суб’єктів-пільговиків перевищила 100 тис. [4, с. 23]. Підтвердженням цього є й той факт, що за свідченням керівника ДПА України М. Азарова на сьогодні “364 народних депутати мають доходи від комерційних структур. При цьому вони є керівниками 473 підприємств. Усього депутатський корпус має пряме або непряме відношення до господарської діяльності 3105 підприємств”, які до того ж нагромадили 4,1 млрд. грн. недоїмки до бюджету [див. 14, с. 48].

Відносно незалежні суб’єкти господарювання теж досить легко потрапляють в поле політичного тиску. Протизаконна практика “подвійної бухгалтерії”, перекручування звітності та деякі інші способи ухилення від оподаткування ставлять в умови, у яких вони є заручниками ситуації, а отже, легко підпадають під економічний, а відповідно і політичний вплив владних структур.

Слід віддати належне захисникам адміністративної системи управління, які, зруйнувавши вщент механізм простого відтворення, побудували натомість механізм відтворення своїх функцій і своєї влади. Складається ситуація, коли державний апарат контролює значну частину економіки країни. У цьому випадку не залишається особистих цілей, реалізація яких не залежала б від дій держави. А це є початком тоталітаризму [див., напр., 12].

Розірвати “зачароване коло”, яке замикається на стику тіньової економіки і владних бюрократично-олігархічних структур, досить важко, але не неможливо. Вихід з цієї ситуації бачиться в таких діях:

1) створення універсальної й ефективної законодавчої системи, ґарантом якої виступає чітка відповідальність і суворі методи покарання. Податкова система, зокрема в частині примусу, має бути *однозначною* й прозорою та відокремленою від банківської системи й систем місцевого уряду. В основі податкової політики повинен бути закладений мотиваційний, а не фіскальний механізм. Її реалізація, поряд з прийняттям відповідних законів, передбачає й вдосконалення уже діючого антимонопольного законодавства, валютних і митних законів. Особлива роль у цьому процесі відводиться врегулюванню податкової політики і спрощенню процесу стягнення податків. Суттєве зниження ставок оподаткування юридичних осіб (як прямих, так і непрямих податків), що дозволяло б записати в їх розпорядженні від 60 до 80% прибутку, викличе такі зміни, в результаті яких:

– створяться умови для розвитку виробництва, оскільки значна частина вивільнених коштів спрямовуватиметься на розширення виробництва, створення нових робочих місць, підвищення заробітної плати і ін.;

– створяться передумови легалізації підприємцями своїх прибутків від тіньової діяльності, а отже, й часткової легалізації тіньового сектора економіки;

– зростатиме прибутковість інвестицій, що зупинить відтік капіталу за кордон, а з часом забезпечить його зворотний рух;

– зникнуть підстави для пільгового оподаткування чи асигнування, а значить, послабиться і залежність суб’єктів господарювання від владної номенклатури;

– зниження податкових ставок діятиме в цілому у напрямку зниження ціни готового продукту. Це, в свою чергу, створить умови для зниження цін окремих груп товарів, що перевищують світові ціни. Тобто зниження податкових ставок діятиме як дефляційний чинник;

– відпаде проблема надходження з-за кордону дешевих товарів;

2) стабілізація державної політики щодо підприємницької діяльності, створення розвинутої інфраструктури підтримки та соціального і юридичного захисту підприємництва, що сприяли б виникненню позитивної підприємницької перспективи, можливості для впровадження підприємницьких інновацій;

3) створення пом’якшеного режиму, позбавленого силового фактора та нормальних умов для тих підприємств, які працюють стабільно, дотримуються податкової дисципліни. Відповідно потрібен посилений контрольний-ревізійний режим для несумлінних платників;

4) дебіюкратація процедур регулювання економічної діяльності з боку державних органів (спрощення правил реєстрації підприємств, скорочення форм звітності) і надання свободи й самостійності суб’єктам господарювання, що зменшить кількість злочинних дій як з боку підприємців, так і з боку владної номенклатури;

5) прискорення інтеграції України у світові господарські зв'язки. Це сприятиме структурній переорієнтації економіки країни та налагодженню ринкових відносин, а це, в свою чергу, допоможе відірвати тіньовий капітал від номенклатури і зруйнувати бюрократичні монопольні структури.

І останнє. Запровадження вказаних економічних і правових важелів виявлятиме загальний стабілізуючий вплив як на мікроекономічному, так і на макроекономічному рівнях, та все ж без змін у банківсько-кредитній системі та комплексу заходів соціального характеру, основою яких повинна стати реформа оплати праці, сподівання на якісно нові зрушення в Україні – це *fata morgana*.

Література

1. Бурковський І. Від державотворення до створення ефективної держави: повернення до основоположних принципів // Політична думка. – 2001. – № 1-2. – С. 59 – 67.
2. Бурковський І. Економічна політика України: формальні і реальні альтернативи // Політична думка. – 1999. – № 4. – С. 76 – 86.
3. Галата Я. “Маленький секрет” для великої компанії // Політика і культура. – 2001. – № 26. – С. 26 – 27.
4. Куфта Н. Зміцнення податкової дисципліни як фактор стабілізації фінансової системи // Економіка України. – 2001. – № 1. – С. 22 – 26.
5. Кучма Л. Виступ на нараді представників податкової служби // Урядовий кур'єр. – 1997. – квітень.
6. Луніна І. Податкова політика України у контексті створення умов для економічного зростання // Економіка України. – 2000. – № 9. – С. 37 – 47.
7. Львовчкін С., Опарін В., Федоров В. Реформування фінансової моделі як основа макроекономічної стабілізації в Україні // Економіка України. – 2000. – № 10. – С. 22 – 26.
8. Мельник П. Деякі суперечності в розвитку податкової системи та шляхи її подолання // Економіка України. – 2001. – № 7. – С. 16 – 21.
9. Метльова Т. Казковий вибір українського богатира: олігархія чи авторитаризм // Сучасність. – 2001. – № 7-8. – С. 86 – 101.
10. Огородник В. Тіньова економіка як кримінально економічний феномен // Політична думка. – 1996. – № 3-4. – С. 86 – 95.
11. Слєпушкіна А. Це наша провина, що ми збідніли і втратили роботу // Віче. – 1997. – № 1. – С. 76 – 85.
12. Слободян О. Фрідріх Гаек і демократія в Україні // Розбудова держави. – 1997. – №1. – С. 9 – 13.
13. Тимофєєв В., Тодоров В. Шляхи подолання кризи виробництва // Економіка України. – 2001. – № 1. – С. 17 – 21.
14. Тонковид Л. Моноподаткова модель розвитку економіки // Економіка України. – 2001. – № 6. – С. 48 – 54.
15. Турчинов О. Тіньова економіка і тіньова політика // Політична думка. – 1996. – № 3-4. – С. 75 – 85.

АНОТАЦІЯ

У статті аналізуються економіко-політичні аспекти у формуванні податкової політики в Україні, з'ясовується вплив останньої на економічний та соціальний розвиток держави, вмотивовується необхідність змін у філософії та практиці оподаткування з врахуванням умов перехідної економіки.

SUMMARY

This article investigates economical and political aspects in the creation of the policy of taxation in Ukraine, establishes the influence taxes on the economical and social development of country, motivates the necessity of changes in the philosophy and practice of taxation and takes into account of the conditions of the transition economy.