



Ринок фінансово-банківських послуг

Андрій КРИСОВАТИЙ,
Тетяна КОЩУК

**ДІАЛЕКТИКА ТРАНСФОРМАЦІЇ
ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ
В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ**

Резюме

Обґрунтовано теоретико-концептуальні засади оптимальної податкової інфраструктури забезпечення економічного зростання в Україні в рамках інтеграції до ЄС. На основі аналізу європейського досвіду податкового регулювання соціально-економічних процесів і вітчизняної практики формування та реалізації податкової політики визначено стратегічні цілі й тактичні заходи щодо здійснення трансформацій оподаткування.

Ключові слова

Податок, податкова політика, податкова інфраструктура, податкове регулювання, податкова уніфікація, пряме та непряме оподаткування, податкові преференції, економіко-інституційний базис податкових трансформацій.

© Андрій Крисоватий, Тетяна Кошук, 2005.

Крисоватий Андрій, канд. екон. наук, професор, Тернопільський державний економічний університет, Україна.

Кошук Тетяна, стажист-дослідник, Тернопільський державний економічний університет, Україна.

Сучасні тенденції посилення інтеграційних процесів традиційно враховуються при розробці концепцій соціально-економічного розвитку високо-розвинутих держав світу, а також тих, хто прагне до них приєднатися. Вільний рух товарів, послуг, робочої сили і капіталу нині створює надзвичайно сприятливі умови для функціонування кожної з інтегрованих національних економік та виступає основною рушійною силою трансформації як світових господарських зв'язків, так і суспільного розвитку загалом, виводячи їх на якісно новий рівень. Водночас для держав, які тримаються осторонь інтеграційних процесів, загроза сповільнення темпів зростання ВВП внаслідок соціально-економічної ізоляції може виявитися цілком реальною.

Україна обрала стратегічний курс інтеграції до ЄС, що окреслив пріоритети трансформування її суспільно-економічної організації загалом та розбудови системи макроекономічного регулювання зокрема. Як ніколи раніше актуальним стало усунення ознак транзитивності економіки, що вимагає, з одного боку, здійснення переходу до європейської практики регламентування економічних відносин, з іншого, – подолання негативних тенденцій її функціонування. Тобто, прийняття збалансованого рішення щодо євроінтеграції України пов'язують із розв'язанням проблеми забезпечення сталого економічного зростання та збереження високого рівня соціальних гарантій у комплексі з ринковим реформуванням державного втручання у розвиток соціально-економічної сфери. І, при цьому, надзвичайно важливе значення надають оптимальному використанню такого непрямого методу макроекономічного регулювання як податкова політика.

Встановлення рівня централізації ВВП визначає фінансову базу державного впливу на соціально-економічні процеси, а також виступає стимулюючим або дестимулюючим фактором активізації функціонування підприємницького сектору. Створення за допомогою податкових преференцій зацікавленості у веденні тих чи інших видів фінансово-господарської діяльності сприяє структурним зрушенням в економіці. Узгодження інтересів усіх учасників податкових відносин є одним із чинників ефективних економічних перетворень, а рівень фіскальної свідомості податкоплатників вимагає відповідного визначення методологічних і методичних основ регулювання оподаткування. Податкова інфраструктура, будучи функцією економічного базису і суспільно-політичної надбудови, містить у собі потенціал зміни фінансово-господарського середовища та пропорцій розширеного відтворення, що й зумовлює необхідність системно продуманого формування та реалізації податкової політики в рамках обраної доктрини соціально-економічних трансформацій.

Відзначимо, що українська економічна наука неодноразово зверталася до огляду перспектив запозичення європейського досвіду з метою внесення змін до вітчизняної податкової системи. Вартими уваги, зокрема, є пропозиції В. Л. Андрущенко, О. Д. Василика, І. О. Іващук, П. В. Мельника, А. М. Соколовської, І. М. Таранова. Багато публікацій присвячується проблемам митно-тарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності.

Проте до цього часу, незважаючи на очевидну значимість вибору адекватної державної позиції та формування програми дій для активного включення України у євроінтеграційні процеси, ґрунтовні дослідження можливостей використання інструментарію податкової політики для трансформування на цій основі системи соціально-економічних відносин практично не ведуться.

У колах науковців і практиків прийнято декларувати необхідність застосування виважених підходів у запровадженні будь-яких нововведень щодо регламентування економічних відносин та змін податкового законодавства зокрема. Не піддається сумніву також доцільність збереження широких меж втручання держави у розвиток макроекономічних процесів з метою запобігання можливим непередбачуваним реакціям ще далеко не повністю сформованого ринкового базису господарювання. Однак, всупереч цьому, при розробці засад трансформацій перевага надається або добре зарекомендованим на Заході ліберальним концепціям податкового регулювання соціально-економічних відносин, або (і) максимально спрощеним формам оподаткування.

Так, з метою стимулювання підприємницької ініціативи, детінізації економіки та оздоровлення державних фінансів часто пропонується зниження ставок податків у комплексі зі скороченням податкових пільг, але без прив'язки до зміни економіко-інституційних умов функціонування агентів ринку. Проте зниження загального рівня податкового навантаження за дефіциту власних фінансових ресурсів підприємств і перекосів у розвитку банківського кредитування навряд чи спроможне викликати суттєву активізацію фінансово-господарської діяльності і, як наслідок, розширення бази оподаткування, а ліквідація податкових преференцій, ніколи не належавши до стимулів ведення виробництва, не завжди передбачає адекватне збільшення податкових надходжень¹. Викорінення практики тіншового бізнесу є також завданням далеко не простим і вимагає, крім запровадження економічних заходів, прийняття вольових політичних рішень антикорупційного характеру та тривалого проміжку часу реалізації. Тому політика лібералізації оподаткування в Україні нині, не маючи вагомого впливу на зростання реального ВВП, практично позбавлена можливостей забезпечити вже досягнутий рівень податкових надходжень у короткостроковій та збільшити його до необхідної межі у середньостроковій перспективі. А відсутність достатнього обсягу акумульованих державою для виконання покладених на неї функцій доходів бюджету, в свою чергу, не спроможна позитивно вплинути на процеси трансформування системи соціально-економічних відносин.

Може видатися, що в умовах наявних макроекономічних і структурно-інституційних бар'єрів розвитку ринкових механізмів регулювання економіч-

¹ У вітчизняній економічній науці податкові пільги прийнято вважати фіскальними втратами, що культивує спрощене розуміння наслідків їх скасування. Проте чи варто очікувати відповідного сумі наданих преференцій зростання доходів бюджету, якщо зважити на відмову частини суб'єктів ринкових відносин продовжувати у тих же обсягах раніше пільговану фінансово-господарську діяльність?

них процесів єдино правильним рішенням є відмова від впроваджених сучасних податкових форм і максимальне спрощення податкових технологій. Але це враження помилкове. З тим, що в умовах транзитивної, тотально тінізованої економіки такого роду заходи забезпечать прозорість нарахування та сплати податків і податкових платежів, можливо, навіть без зменшення доходів бюджету, ми сперечатися не будемо. Проблема в іншому. Чи не доведеться знову повертатися до зрілих ринкових ПДВ та відрахувань до державних цільових фондів після досягнення необхідного зростання реального ВВП (якщо останнє все ж таки відбудеться, всупереч регресивному впливу кумулятивного ефекту податку з обороту на розвиток багатостадійних виробництв), ще раз переживаючи адаптивні шоки радикальних змін податкового законодавства, і як така податкова політика вписується у стратегію євроінтеграції України? Будь-які трансформації оподаткування нині мають враховувати умови податкової уніфікації.

З іншого боку, прагнення якнайшвидшої інтеграції до євроспільноти може спонукати прийняття рішень у напрямку забезпечення виконання вимог, що ставляться до претендентів на членство у Євросоюзі, нерідко без належного рівня їх економічної оцінки². Це також неприпустимо, як і формування податкової політики без органічного поєднання з іншими сферами регулювання економічних відносин та узгодженості з цілями соціально-економічного розвитку загалом.

Таким чином, беззаперечною можна вважати актуальність пошуків нових шляхів податкового реформування в Україні на основі стратегії включення до євроінтеграційних процесів з урахуванням поточного стану розвитку економіко-інституційного базису, що ми і спробуємо зробити, розпочавши аналіз із короткої характеристики європейського досвіду податкового регулювання розвиненої ринкової економіки.

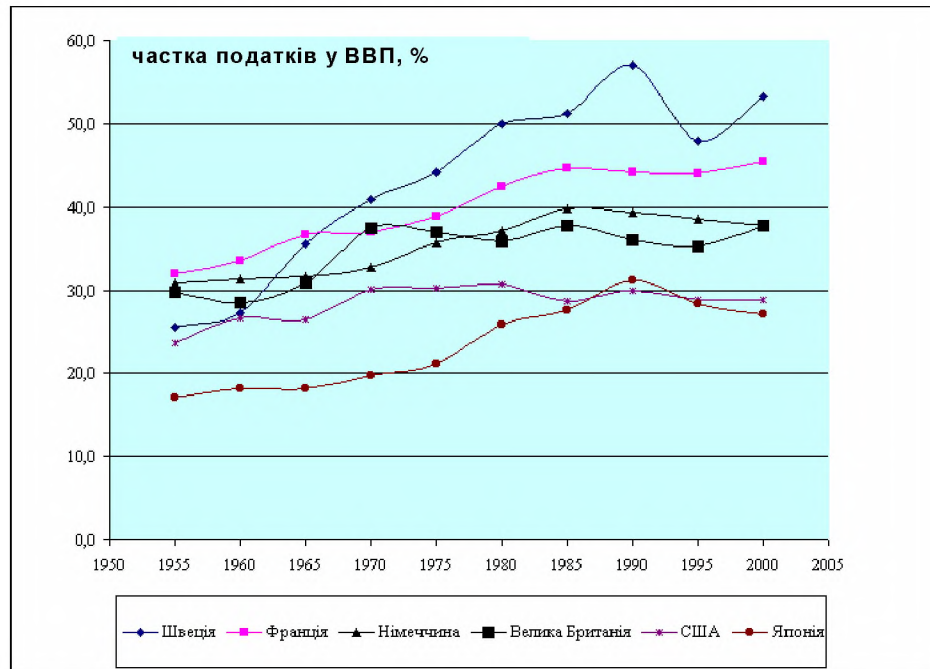
* * *

Еволюція оподаткування в Європі відбувалась у певній узгодженості реформаторських курсів нинішніх країн-учасниць Євросоюзу, що, зокрема, добре простежується у загальній тенденції до зростання (в більшій мірі, ніж у США та Японії) частки перерозподілу їх ВВП у другій половині ХХ ст. (див. рис. 1). Це зумовлювалося, з одного боку, об'єктивною необхідністю виробництва достатнього обсягу суспільних благ і підтримання високого рівня соціального захисту населення як наслідку впливу тенденцій соціально-економічного розвитку держав колишнього соціалістичного табору, з іншого, – вимогою посилення ролі держави у забезпеченні стійкого економічного зростання та збереження традиційно сильних позицій Західної Європи на міжнародній арені.

² Так, наприклад, здобуття статусу країни-учасниці СОТ вимагає лібералізації митно-тарифного регулювання, що, у комплексі з обмеженнями в субсидуванні розвитку пріоритетних галузей економіки, доволі часто вступає у суперечність із національними інтересами України.

Рисунок 1.

**Динаміка питомої ваги податків і податкових платежів
у ВВП окремих країн із розвинутою ринковою економікою**



Примітка. Побудовано за даними [1: 2].

Відчутні кроки зроблені в напрямку гармонізації податкового врегулювання соціально-економічних відносин. Певних результатів досягнуто в уніфікації непрямого оподаткування загалом та ПДВ зокрема. Країни-учасниці Євросоюзу домовилися про введення обмежень на ставки цього податку в межах своїх територій, впорядкували та узгодили механізми його збору і контролю. Чітко простежуються тенденції переорієнтації європейської практики справляння податків з фізичних осіб від спільного до індивідуального оподаткування, спостерігається зменшення прогресивності податкових шкал. Дедалі подібнішими стають механізми функціонування прибуткового оподаткування корпорацій. Проводиться активна робота в напрямку спільного запровадження нових технологій адміністрування податків. Не будемо акцентувати увагу на деталях, оскільки все це вже неодноразово висвітлювалося в економічній літературі*.

* Див., наприклад, [2; 3; 4; 5; 6; 7].

Разом з тим, незважаючи на посилення інтеграційних тенденцій, податкова політика країн Євросоюзу досі характеризується суттєвими національними особливостями.

Так, доктрина розбудови соціально орієнтованої ринкової держави у Швеції реалізується за допомогою встановлення найвищого у світі рівня податкового навантаження на економіку. Причому це не вступає у суперечність з інтересами громадян-виборців, оскільки за допомогою перерозподілених шляхом оподаткування грошових ресурсів фінансуються заходи в рамках активного сприяння підвищенню суспільного добробуту. Переважання у податковій структурі індивідуального прибуткового та непрямих податків (див. табл. 1) створює можливості для використання регуляторного потенціалу оподаткування з метою забезпечення ефективного господарювання суб'єктів ринку. Податки на соціальне страхування є ще одним важливим джерелом доходів держави, що, трансформуючись у процесі перерозподілу ВВП у засіб стимулювання сукупного попиту, виступають передумовою досягнення стабільного економічного розвитку.

Таблиця 1.

Структура податкових надходжень деяких європейських країн у 1975–1998 рр., у % до загальної суми централізованих державних доходів

Податкова структура	Країни											
	Швеція			Франція			Німеччина			Великобританія		
	1975	1990	1998	1975	1990	1998	1975	1990	1998	1975	1990	1998
Індивідуальний прибутковий податок	46,5	38,5	35,0	10,6	10,7	17,4	30,0	27,6	25,0	40,0	27,9	27,5
Податок на прибуток корпорацій	4,3	3,1	5,7	5,2	5,3	5,9	4,4	4,8	4,4	6,2	11,6	11,0
Податки на товари і послуги	24,3	25,0	21,6	33,3	28,6	26,6	26,9	26,7	27,4	25,0	31,1	32,6
Податки на соціальне страхування	19,5	27,2	28,7	40,6	44,1	36,2	34,0	37,5	40,4	17,5	17,2	17,6
Податки на майно	1,1	3,5	3,7	5,1	6,3	7,3	3,9	3,4	2,4	12,7	8,0	10,7
Інші податки	4,7	2,7	5,3	5,2	5,2	6,6	0,8	–	0,4	–	4,2	0,6

Примітка. Побудовано за даними [9: 203–204].

Традиційно сильні позиції профспілкового руху у Франції зумовлюють навіть закладення соціальних податків в основу системи оподаткування, лівова частка яких сплачується, відповідно, роботодавцями, а також пояснюють дещо збільшуване під впливом інтеграційних процесів, проте все ще

порівняно незначне фіскальне спрямування індивідуального прибуткового податку. Прибутковому оподаткуванню корпорацій, як і у Швеції, здебільшого відводять роль стимулювання підприємницької активності, а принципи справедливості побудови податкової системи знайшли вираження у розвинутому оподаткуванні майна. Більше чверті податкових надходжень держави забезпечується за рахунок справляння податків на споживання, основним з яких є запроваджений вперше саме у Франції ПДВ.

Структура оподаткування в Німеччині загалом нагадує французьку, суттєво відрізняючись хіба що питомою вагою індивідуального прибуткового (25,0 і 17,4%) та майнових (2,4 і 7,3%) податків. Причому в Німеччині індивідуальний прибутковий податок, навпаки, поступово припиняє використовуватися виключно як одне з основних джерел поповнення фінансових ресурсів держави та перетворюється на інструмент регулювання соціально-економічних процесів, а майновому оподаткуванню ніколи не відводилося значної фіскальної ролі. Ще однією характерною особливістю податкової системи цієї країни є практично рівні пропорції співвідношення прямого та непрямого оподаткування й ідентичні частки податків на соціальне страхування, що сплачують підприємці та наймані працівники у загальному обсязі фонду оплати праці [6]. Тобто, формування податкової політики відбувається на основі визначального принципу забезпечення активного розвитку економіки шляхом збалансування інтересів усіх учасників ринкових відносин.

Податкова система традиційно консервативної Великобританії характеризується закріпленням фіскального спрямування як за індивідуальним прибутковим, непрямими та, в меншій мірі, соціальними податками, так і за оподаткуванням корпорацій та майна. Доволі значна централізація фінансових ресурсів забезпечує функціонування добре розвиненої державної соціальної сфери, яка, по суті, виступає альтернативою інституції соціального страхування. При цьому наявне економічне зростання пояснюється саме стабільністю податкової системи, структура якої за 1975–1998 рр. трансформувалася лише в напрямку зміщення акцентів від індивідуального прибуткового до корпоративного та непрямого оподаткування, а також продуманою політикою видатків бюджету, в тому числі і щодо фінансування розвитку державного сектору економіки.

Як бачимо, практика реалізації податкової політики взятих для прикладу чотирьох країн-членів Євросоюзу, що досягли успіхів в економічному розвитку на основі формування різних соціально-економічних концепцій державотворення, не дає підстав сподіватися на проведення повної уніфікації європейського оподаткування навіть у дуже віддаленій перспективі. І це зумовлено не лише обмеженнями у впровадженні радикальних трансформацій умов господарювання. Донині залишається відкритим питання щодо формування єдиного оптимального європейського оподаткування, яке б і в подальшому виступало передумовою стабільно високих темпів економічного зростання всіх інтегрованих національних економік. Тому, найімовірніше, гармонізація регулювання податкових відносин у рамках ЄС і надалі

відбуватиметься еволюційним шляхом, за допомогою поетапного встановлення нових вимог до податкових систем країн-учасниць³.

Крім того, саме проведення, подекуди за різних обставин та різними засобами, проте врешті-решт успішних економічних реформ, а не намагання копіювати зарубіжний досвід трансформацій дало змогу окремим, у минулому соціалістичним, країнам отримати членство у ЄС. Кожною з них своєю часу було зроблено вдалий підбір інструментів подолання кризових явищ у рамках сформованої доктрини економічних перетворень. При цьому у сфері регулювання податкових відносин часто використовувалася нетипова для розвинутих ринкових економік практика надання податкових пільг у формі податкових канікул і легалізації неоподатковуваних доходів, вживалися заходи з метою підтримки національного виробника та сприяння активному впровадженню досягнень науково-технічного прогресу. Все це, в поєднанні з добре продуманою грошово-кредитною та інвестиційною державною політикою, забезпечило реалізацію потенціалу економічних трансформацій.

Вступ цих країн до СОТ відбувся вже в період функціонування їхніх економік із відносно стійкими темпами економічного зростання і тому не викликав якихось суттєвих негативних наслідків.

Нині, звичайно, було би великим перебільшенням сказати, що нові східноєвропейські та прибалтійські учасники ЄС досягли однакових рівнів соціально-економічного розвитку зі Швецією, Францією, Німеччиною та Великобританією. Донині триває трансформування їх економічної політики, яка поступово набирає рис європейських стандартів ринкового державотворення. Щодо регулювання податкових відносин, то це проявляється у тенденціях до вдосконалення непрямого оподаткування та вжиття заходів в напрямку підвищення фіскальної і регулювальної ролі ПДВ, зокрема подальшому скасуванні вже економічно недоцільних податкових пільг, впровадженні нових технологій справляння податків, в основу яких закладають принципи самооподаткування тощо. Тобто, на даному етапі соціально-економічного розвитку цих країн відбувається поетапна лібералізація економічних відносин, пов'язана з об'єктивно необхідним звуженням меж державного втручання у функціонування достатньо розвинутої ринкової економіки.

Як було відзначено, через недосконалість ринкових інституцій регулювання економічних процесів, корумпованість владних структур, а також низький рівень податкової культури, можливості використання сучасного європейського досвіду оподаткування в Україні наразі є дуже обмеженими. Тому стратегічно правильним можна вважати не стільки реформування податкових відносин на основі їх максимального наближення до європейських стандартів, скільки поширення практики використання податкового інстру-

³ Це дещо спрощує завдання вироблення стратегії інтеграції до євроспільноти для країн-претендентів.

ментарію для стимулювання економічного зростання у комплексі з розв'язанням цих проблем.

З іншого боку, досвід реформ Польщі, Литви, Латвії, Естонії та інших нових країн-учасниць Євросоюзу є також не зовсім придатним для впровадження в Україні, оскільки ринкове трансформування їх економічних систем здебільшого відбувалося одразу після появи перших ознак інфляції, кризових явищ корпоративних і державних фінансів із використанням радикальних методів. Економіка ж України перебувала у стані кризи трохи більше десятиліття і лише в останні роки отримала певні імпульси до економічного зростання⁴. Значні деформації всіх сфер соціально-економічного розвитку зумовлюють необхідність розробки нових методів економічних перетворень на основі прозорих процедур прийняття системних, чітко узгоджених між собою рішень сильною владою. Об'єктивною є потреба досягнення нового рівня розвитку всіх макроекономічних процесів як однієї із передумов вступу до Євросоюзу на правах рівноправної участі у розподілі вигод від інтеграції.

Разом із тим, внаслідок допущених раніше прорахунків у стратегії трансформацій і пов'язаних з цим негативними наслідками функціонування економіки у наш час, можливості радикального реформування в Україні практично вичерпано. Тому вітчизняна політика активного державного втручання в економічні процеси має бути ґрунтовно продуманою у парадигмі «європейські вимоги щодо гармонізації економічних відносин – стратегічні і тактичні цілі соціально-економічного розвитку», поєднувати репресивні заходи із заохоченням підприємницької діяльності та передбачати запровадження змін переважно еволюційного характеру. А перехід до наступного рівня лібералізації регулювання економічних відносин має зумовлюватися виключно попередніми позитивними трансформаціями економіко-інституційного базису.

* * *

Реформуючи податкову політику, перш за все, варто визначитися з оптимальним для економіки України рівнем перерозподілу ВВП. При цьому доцільно керуватися як розрахованим на основі доктрини соціально-економічного розвитку рівнем суспільно необхідних видатків держави, так і можливостями ефективного функціонування підприємницького сектору за певної величини податкового навантаження. У зв'язку з тим, що зроблені нами висновки про необхідність встановлення широких меж втручання держави у регулювання розвитку вітчизняної транзитивної економіки заперечують будь-які спроби суттєво зменшити наявне в Україні (менше, ніж середньоєвропейське) співвідношення податків і податкових платежів до

⁴ При цьому наявне поживлення економічного розвитку не можна пов'язати з позитивним впливом змін в оподаткуванні.

ВВП⁵, єдино правильним можна вважати формування засад податкової політики, виходячи з максимально можливого використання одночасно фіскального і регульовального потенціалів оподаткування.

Нетипова для розвинутих європейських ринкових економік масштабність неоподатковуваних фінансово-господарських операцій (тіньовий сектор в Україні становить близько 47% ВВП, в той час як найбільшу тінізацію економічних відносин серед розвинутих європейських країн зафіксовано в Іспанії, Італії, Греції та Бельгії на рівні 16, 20, 27 та 28% ВВП відповідно [10]) зумовлює визначення одним з основних відправних моментів економічних перетворень боротьбу з податковими правопорушеннями. При цьому силові методи, за допомогою заходів для підвищення якості роботи контролюючих органів у комплексі з проведенням антикорупційних розслідувань, мають поєднуватися з використанням важелів економічного впливу. Досягти значних успіхів у скороченні меж тіньового сектору можливо лише після створення максимально доцільних сприятливих умов господарювання в межах реальної економіки та реформування політики видатків держави⁶. Крім того, прискорити вирішення проблеми ухилення від оподаткування можна за допомогою спрощення та систематизації податкового законодавства, максимальної автоматизації процесів адміністрування податків і податкових платежів, а також заходів у рамках виховання фіскальної свідомості нації.

Зміни в структурі оподаткування мають відбуватися на засадах збереження основних, законодавчо встановлених в Україні та добре зарекомендованих як дієвий засіб регулювання перерозподільних відносин країн ЄС, податків і податкових платежів. Причому специфіка вітчизняних умов господарювання зумовлює необхідність трансформування податкової сфери з акцентуванням уваги на непрямому оподаткуванні.

За допомогою податків на споживання можна ефективно контролювати витрати в рамках економіки загалом, що визначає їх як стабільне джерело доходів держави. І хоча практика справляння ПДВ, зокрема, не може служити підтвердженням сказаного, ми вважаємо, що альтернативи йому існувати не може. Так, по-перше, ПДВ – найдосконаліша форма універсальних акцизів. По-друге, цей податок нині перетворився на невід'ємний атрибут сучасного європейського оподаткування. Наявність у складі національної податкової системи ПДВ є однією з умов членства у Євросоюзі. Тобто, якщо питання про своєчасність і оптимальність форми запровадження ПДВ в Україні ще можна віднести до дискусійних, то думки з приводу необ-

⁵ Залучення державних запозичень як альтернативу податковим надходженням можна вважати виправданим в рамках власне фінансування економічного зростання, проте, в жодному разі, не для фінансового забезпечення розвитку соціальної інфраструктури, доходи від приватизації державних підприємств поступово вичерпуються, а перспективи емісійного покриття дефіциту бюджету ми навіть не обговорюємо.

⁶ Усвідомлення значення внесків до централізованих фондів грошових коштів як передумови належного виконання державою своїх зобов'язань перед суспільством не викликати додаткових стимулів для порушення податкового законодавства.

хідності його заміни після більш як десятирічного функціонування простим в адмініструванні архаїчним податком з обороту є апіорі хибними.

Вирішення проблеми бюджетного відшкодування ПДВ загрозливо зростає, що треба шукати у площині посилення контролю держави за експортними операціями, тимчасового (до усунення масових зловживань) запровадження ПДВ-рахунків або інших форм справляння податку безпосередньо за підсумками здійснених оподатковуваних операцій на основі переходу до касового методу визначення дати виникнення податкових зобов'язань і податкового кредиту, а численні рекомендації щодо зменшення ставки або використання поряд із основною знижених ставок ПДВ варто розглядати вже згодом та ретельно оцінювати з точки зору очікуваних соціальних ефектів і наслідків для бюджету. Потребує перегляду сучасне пільгове ПДВ-оподаткування, в першу чергу в рамках так званих територій пріоритетного розвитку. Крім того, зростанню фіскальної ефективності ПДВ, як і інших податків та податкових платежів, сприятиме запровадження дієздатних механізмів, що забезпечують відповідальність податкоплатників за виконання своїх фінансових зобов'язань [11].

На відміну від країн Євросоюзу, де специфічні акцизи відіграють доволі вагому роль як джерело доходів бюджетів, надходження від акцизного збору в Україні завжди були в 2,5–4 рази меншими, ніж ПДВ. І хоча з року в рік це співвідношення поступово зменшується, можливості використання акцизного оподаткування як інструменту перерозподілу ВВП залишаються все ще дуже обмеженими. Донині, незважаючи на формування переліку підакцизних товарів на основі зразків світової практики⁷, основні надходження акцизного збору забезпечуються за рахунок споживання алкогольної і тютюнової продукції. Майже відсутнім є клас споживачів товарів елітного попиту, а високі ціни імпорту нафтопродуктів змушують встановлювати мінімальні ставки акцизів. Все це підтверджує необхідність досягнення нових рівнів економічного розвитку і суспільного добробуту в Україні як основи розширення меж акцизного оподаткування та передумови вступу до Євросоюзу загалом. Хоча, з іншого боку, певні резерви зростання доходів бюджету можуть критися у підвищенні ставок акцизного збору на шкідливі для здоров'я алкогольні та тютюнові вироби, що не є товарами першого вжитку.

Митно-тарифну політику в Україні нині, всупереч побажанням європейської спільноти, варто розвивати у двох напрямках: економічно доцільного використання ввізного мита з метою захисту національного виробника та запровадження практики обмеження сировинно спрямованого експорту. Нагального вирішення потребує і проблема запровадження ефективного митного контролю. Вжиття таких заходів у рамках виважено сформованої доктрини соціально-економічного розвитку України сприятиме зміцненню позицій національних виробництв зі значною часткою доданої вартості у структурі ціни

⁷ При цьому варто згадати, що керівними органами Євросоюзу поки що тільки рекомендується (!) обмежувати перелік підакцизних товарів, крім алкогольної і тютюнової продукції, бензином та іншими нафтопродуктами.

виробленої ними продукції, що, в подальшому, нівелюватиме негативні та посилюватиме позитивні наслідки здобуття членства у СОТ, а також дасть змогу забезпечити зростання потенціалу фіскалу вже у найближчій перспективі. Згодом, звичайно, такий протекціонізм потребуватиме заміни його лібералізацією зовнішньоторговельних зв'язків.

Преференції використання прямого оподаткування, навпаки, мають зводитись до оптимального регулювання соціально-економічних відносин.

Якщо переважною більшістю країн-учасниць Євросоюзу в основу функціонування індивідуального прибуткового податку закладається доволі вагомиме фіскальне спрямування, то сучасний стан розвитку економіки України можливість визнання за оподаткуванням доходів фізичних осіб визначальної ролі як джерела податкових надходжень бюджетів заперечує. Післякризовий період трансформації соціально-економічних відносин зумовлює все ще незначний рівень декларованих доходів населення, основним джерелом яких донині залишається заробітна плата. Тому у 2004 р. і було проведено реформування прибуткового податку з громадян.

Грунтовну оцінку наслідкам здійснених змін у парадигмі «зростання сукупного попиту – фіскальні втрати» можна буде дати, звичайно, тільки через кілька років. Проте вже нині можна говорити про безпідставність сподівань лише за допомогою заміни не адекватної умовам сучасного економічного середовища прогресивної шкали єдиною ставкою індивідуального прибуткового податку легалізувати тіньові доходи населення. Високі ставки відрахувань до державних цільових фондів і надалі стримуватимуть прагнення підприємницьких структур відобразити в офіційній звітності реальні суми заробітної плати. Більше того, за висновками Економічної експертної групи в Росії, де подібна реформа прибуткового податку відбулася у комплексі зі зменшенням базової ставки і встановленням регресивної шкали соціального податку, зростання офіційної заробітної плати на 3,2 % ВВП у 2001 р. більшою мірою було зумовлено структурними зрушеннями в економіці, ніж скороченням меж використання тіньових схем оплати праці [12].

Доволі сумнівними можна вважати і сподівання за допомогою такого податкового нововведення вплинути на динаміку економічного зростання. Так, по-перше, в умовах транзитивної економіки темпи зростання виробництва значно відстають від темпів зростання сукупного попиту, у зв'язку з чим збільшення доходів домогосподарств здатне викликати не тільки зростання ВВП, а й інфляцію. По-друге, зменшення податкового навантаження на задекларовані великі і середні доходи пов'язується насамперед зі збільшенням споживання дорогих імпортованих товарів, що, хоч і збільшує надходження від непрямих податків, не сприяє розвитку національного виробництва. По-третє, зумовлене функціонуванням пропорційного податку з доходів фізичних осіб поглиблення соціальної диференціації суспільства негативно впливає на динаміку граничної схильності до заощаджень, що також не стимулює інвестування. Це закономірна дія об'єктивних процесів. І, скоріше за все, навпаки, зростання ВВП на 12,1% не дало змоги допустити значного

скорочення надходжень податку з доходів фізичних осіб (лише з 13,8 до 13,5 млрд. грн., тобто на 2,17%) у 2004 р. [13].

На наш погляд, від властивої податковим системам розвинутих ринкових економік прогресивності індивідуального прибуткового оподаткування не варто було відмовлятися повністю⁸. Із поступовим підвищенням рівня суспільного добробуту і подоланням неспроможності державних інституцій адекватно контролювати перерозподільні відносини значення диференційованого підходу до оподаткування різних соціальних груп постійно зростає. Тому принесені в жертву домінантам спрощення адміністрування принципи справедливості побудови податкової системи, не маючи перспектив подолати наявні негативні тенденції у розвитку економіки нині, виступають стримувальним фактором перетворень у майбутньому.

Разом із тим, трансформації індивідуального прибуткового оподаткування в Україні започаткували і ряд прогресивних нововведень. Так, вкрай низький неоподатковуваний мінімум доходів громадян було замінено соціальною пільгою – своєрідним прототипом стандартного для країн-учасниць ЄС вирахування у сумі прожиткового мінімуму. Розширено податкову базу за рахунок оподаткування відсотків на заощадження громадян, частини доходів від операцій з майном, доходів, отриманих податкоплатником від роботодавця як додаткові блага тощо. Запроваджено практику надання так званого податкового кредиту за підсумками року. Проте чимало зі згаданих положень Закону України «Про податок з доходів фізичних осіб» потребують подальшого ґрунтовного доопрацювання, що вже неодноразово ставало предметом наукових дискусій*.

Особливо виважених підходів вимагає трансформування прибуткового оподаткування підприємств. При цьому, знову ж таки, не зовсім придатним для України можна вважати наслідування панівних для країн із розвинутою ринковою економікою тенденцій до оподаткування прибутку на основі поєднання низьких податкових ставок і поміркованої системи податкових пільг. В умовах економіки перехідного типу першочергового значення набуває реалізація державної стратегії сприяння структурним зрушенням як основи перебудови всієї системи економічних відносин, а загальне зниження ставки податку на прибуток, при всій своїй значущості, не може ефективно впливати на окремі сфери і напрями економічної діяльності [7].

Характерною ознакою розвитку економіки України є наявність багатьох суб'єктів господарювання, що неефективно функціонують, у виробничих процесах яких використовується морально застаріле та фізично зношене устаткування, а також екологічно шкідливі технології. Донині не поодинокими є випадки виробництва неконкурентоспроможної навіть на внутріш-

⁸ Кращою альтернативою і нині є запровадження справляння податку з доходів фізичних осіб на основі оптимізованої шкали з декількох ставок, можливо, навіть, у межах дискутованого в уряді діапазону 10–35%.

* Див., наприклад, [14; 15].

ньому ринку продукції, яка знаходить збут лише в рамках державного сектору. Не викликає сумніву, що заохочувати активізацію економічної діяльності таких агентів ринку загальнодержавним зниженням податкового навантаження сенсу немає. Для них і мінімальна ставка як податку на прибуток, так і інших податків та податкових платежів, буде високою. Тому одним з основних відправних моментів економічних реформ в Україні має стати «ліквідація» цього так званого некро-сектора економіки, в тому числі за допомогою (якщо доцільно) державного фінансування технічного переозброєння окремих підприємств.

Нейтральне оподаткування, звичайно, є вельми привабливим з точки зору його здатності забезпечувати однакові умови ведення фінансово-господарської діяльності для всіх суб'єктів ринкових відносин за недієздатності механізмів податкового стимулювання пріоритетних сфер підприємництва та деформацій функціонування інституту представницької демократії, які унеможливають оптимальне для економіки загалом визначення самих пріоритетів. Державні субсидії та дотації можна вважати ефективним інструментом сприяння розвитку стратегічно важливих виробництв з точки зору прозорості процедури прийняття рішень щодо фінансової підтримки підприємств і простоти контролю за цільовим витрачанням виділених їм із бюджету коштів. Проте чи доцільно розглядати адресне бюджетне фінансування виключно як альтернативу преференційному оподаткуванню, особливо зваживши на те, що така зміна форми не змінює суті створення сприятливого фінансового середовища для певних категорій агентів ринку, та на євроінтеграційні наміри України?

Ми не будемо заперечувати очевидного. Політика надання пільг із податку на прибуток нині орієнтується на стимулювання розвитку галузей економіки, що визначають позиції України у міжнародній торгівлі лише як сировинного придатку Європи, а функціонування численних вільних економічних зон вже давно перетворилося на поле для масових економічних зловживань, практично не реалізуючи закладений у ньому регуляторний потенціал. Але це свідчить не стільки про повну дискредитацію податкових преференцій, скільки про необхідність переорієнтації пільгового оподаткування від прийняття пролобійованих дискретних рішень до визнаної на Заході політики сприяння інвестиційному процесу на основі впровадження високотехнологічних виробництв⁹, доцільність виваженого підбору та комбінування пільг і запровадження ефективних технологій використання пільгових податкових інструментів у рамках наявного економіко-інституційного базису. Тобто нині об'єктивно зумовленим є вдосконалення (а не обмеження практики) преференційного оподаткування, яке поряд із наданням бюджетних субсидій і дотацій має стати основою фінансової стратегії структурної пере-

⁹ Так, наприклад, у країнах ЄС широкого розповсюдження набуло використання прискореної амортизації, стимулювання інвестицій у технології екологічного типу, зменшення величини оподатковуваного прибутку на суму витрат на придбання патентів і ліцензій, а також інвестиційного кредиту.

будови економіки. Податковим пільгам, як класичному інструменту опосередкованого державного впливу на розвиток соціально-економічних відносин, потрібно відводити роль стимулятора ринкового переливу капіталу на засадах сприяння технічному оновленню виробничої сфери, а директивне субсидування та дотування, не спроможне ефективно впоратися з виконанням цього завдання, варто використовувати переважно за галузевим принципом та з метою фінансування реалізації стратегічно важливих проєктів.

Чинна до 2004 р. ставка податку на прибуток на рівні 30% не була адекватною складним умовам фінансово-господарської діяльності підприємств. Тому її зниження до 25% можна вважати одним із небагатьох позитивних моментів сучасної трансформації оподаткування в Україні, особливо, якщо зважити на зростання надходжень податку із 13,1 млрд. грн. у 2003 р. до 16 млрд. грн. (на 22,14%) у 2004 р. [13]. Проте, неможливо не відзначити, що без коригування податкової політики на основі наведених вище рекомендацій удосконалення інфраструктури податку на прибуток досягнення стабільно високих темпів економічного зростання очікувати марно.

Нагальної оптимізації потребує оподаткування місцевими податками і зборами. Його структурне вдосконалення нині пов'язують як зі скасуванням обов'язкових платежів, витрати на адміністрування яких перевищують власні надходження, так і з поступовим наближенням до європейських гармонізованих зразків. Разом із тим, розглядати місцеве оподаткування як фінансову базу для проведення місцевими органами влади відносно самостійної економічної політики поки що недоцільно (і не лише з огляду на обмежені фіскальні можливості останнього). За сучасних умов розвитку соціально-економічних відносин в Україні значні повноваження у здійсненні перетворень необхідно концентрувати, у першу чергу, в руках сильної центральної влади. Але згодом, із подальшою демократизацією економічної організації суспільства, роль місцевих податків і зборів має трансформуватися вже у напрямку забезпечення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування від органів влади вищого рівня й уряду, що відповідає основному принципу побудови фінансової системи розвинутих держав і є необхідною передумовою та гарантією стабільного фінансування місцевих потреб незалежно від суспільно-політичних і соціально-економічних змін на державному рівні [16].

Внаслідок відсутності національних традицій справляння податку на майно він ніколи не відіграватиме в Україні вагомий фіскальної ролі. Більше того, його запровадження нині наштовхується на проблему недостатньої бази оподаткування: низький рівень доходів основної частини населення не дає змоги розвинути клас власників нерухомості – фізичних осіб, а зумовлене появою додаткового прямого податку зростання загального рівня податкового навантаження не може не спричинити негативного впливу на ведення економічної діяльності господарюючих суб'єктів. Тому, якщо поряд із чинним оподаткуванням земельних ділянок і транспортних засобів законодавчо регламентувати справляння цього, традиційного для податкових систем розвинутих ринкових економік, майнового податку (з метою не стільки

наповнення місцевих бюджетів, скільки прискорення процесів банкрутства безнадійно збиткових підприємств – власників значної кількості основних виробничих фондів і з урахуванням тенденцій європейської уніфікації оподаткування), то лише на засадах ретельно продуманої пільгової політики й ефективних процедур адміністрування.

Як вже було відзначено, доволі високі ставки відрахувань до державних цільових фондів нині також не сприяють активізації фінансово-господарської діяльності підприємницького сектору. Необхідність включати у собівартість продукції значні нарахування на фонд оплати праці часто змушує підприємства функціонувати на межі збитковості, що, природно, не може не накладати негативних відбитків на процеси зміцнення їх економічного потенціалу та інвестування в рамках держави загалом. Разом із тим, з уже згаданих нами причин дуже обмеженими є можливості запозичення сучасного європейського досвіду соціального оподаткування в частині закріплення обов'язку сплати значних обсягів внесків за найманими працівниками. Тому, незважаючи на всю значущість сприяння розвитку інституції соціального страхування, альтернативи оптимальному з точки зору загальнодержавних інтересів зменшенню відрахувань до державних цільових фондів в Україні на даний час не існує¹⁰. Перспективним з позицій спрощення адміністрування можна вважати запровадження єдиного соціального податку.

Податкове стимулювання малого бізнесу набуло неабиякого поширення у світі завдяки здатності розширення сектору малих підприємств позитивно впливати на вирішення проблеми зайнятості. Причому різноманітні пільгові режими оподаткування цієї категорії суб'єктів господарювання є невід'ємною складовою сучасних податкових систем навіть у країнах із розвинутою ринковою економікою. В Україні також було запроваджено спрощені технології оподаткування малого бізнесу. Проте їх функціонування нині пов'язують не стільки з позитивним вирішенням макроекономічних завдань, скільки з масовими зловживаннями і фіскальними втратами. Висновки очевидні – реформування пільгового оподаткування суб'єктів малого підприємництва необхідно проводити на засадах створення сприятливих умов не для ухилення від сплати податків, а для ефективного ведення (із розширенням у перспективі) фінансово-господарської діяльності. Актуальними можна вважати пропозиції щодо запровадження справляння податку у вигляді диференційованої плати за спецпатент залежно від встановлених характеристик – аналога відомих у світовій практиці варіантів оподаткування «за стандартом» – для так званих мікрофірм, а також диференціювати ставки єдиного податку в укрупнених галузях (сферах) підприємницької діяльності з подальшим, спочатку експериментальним, переходом до оподаткування різниці між виручкою від реалізації та вартістю використуваних у виробництві факторів для більших за розміром суб'єктів малого бізнесу [17].

¹⁰ Повну відміну практики нарахувань на фонд оплати праці ми не вважаємо доцільною з огляду на, знову ж таки, вимоги податкової уніфікації в рамках стратегії євроінтеграції України.

Усі трансформації податкової сфери необхідно на належному рівні закріпити законодавчо. При цьому, якщо рівень розвитку суспільно-політичних і соціально-економічних відносин дає змогу деяким європейським країнам ефективно регламентувати оподаткування навіть за допомогою звичаєвого права, то Україні потрібна кодифікація чітко узгоджених між собою процедур справляння податків і механізмів функціонування податкової системи загалом. Здійснити останню можна на основі прийняття окремих законодавчих актів із подальшою їх систематизацією після визначених проблемами практичної реалізації в умовах сучасного економіко-інституційного середовища доопрацювань. Разом із тим, правове регламентування податкових відносин має не виходити за межі цивілізованих форм і сприяти гармонізації взаємовідносин фіска і податкоплатників.

* * *

Наведені вище рекомендації формування ефективної податкової політики в Україні на засадах створення оптимальної податкової інфраструктури, забезпечення сталого економічного зростання в межах визначеної доктрини соціально-економічного розвитку, а також поступової гармонізації регламентування та регулювання оподаткування відповідно до стратегії євроінтеграції, звичайно, потребують подальших досліджень щодо пошуку конкретних форм, методів і технологій реалізації. Об'єктивною є необхідність проведення ґрунтовного аналізу можливих наслідків їх впровадження в розрізі всіх учасників податкових відносин із використанням економіко-математичного моделювання і комп'ютерної обробки інформації та, звичайно, врахуванням російського досвіду трансформацій оподаткування. Адже останній може стати як одним з аргументів на користь окремих прогресивних нововведень, так і застереженням від прийняття вже або ще не адекватних соціально-економічним та суспільно-політичним умовам України податкових рішень.

Література

1. Long-term Trends in Tax Revenues of OECD member Countries 1955–1980. – Paris: OECD, 1981.
2. Revenue Statistics of OECD Member Countries. – Paris: OECD, 2000.
3. Налоги и налогообложение: Учебн. пособие для вузов / И. Г. Русакова, В. А. Кажин, А. В. Толкушин и др.; под ред. И. Г. Русаковой, В. А. Кажина. – М.: Финансы ЮНИТИ, 2002. – 495 с.
4. Никитин С., Глазова Е., Степанова М. Косвенные налоги: опыт развитых стран // Мировая экономика и международные отношения. – 1999. – № 2. – С. 15–23.

5. Никитин С., Степанова М., Никитин А. Налог на личные доходы: опыт развитых стран // Мировая экономика и международные отношения. – 2001. – № 7. – С. 16–22.
6. Никитин С., Глазова Е., Степанова М. Социальные налоги: опыт Запада // Мировая экономика и международные отношения. – 2003. – № 5. – С. 12–19.
7. Никитин С., Никитин А., Степанова М. Налоговые льготы, стимулирующие предпринимательскую деятельность в развитых странах Запада // Мировая экономика и международные отношения. – 2000. – № 11. – С. 48–56.
8. Пансков В. Г., Князев В. Г. Налоги и налогообложение: Учебник для вузов. – М.: МЦФЭР, 2003. – 336 с.
9. Львович С. В. Макроекономічна стабілізація в Україні у контексті економічного зростання. – К.: Науково-видавничий центр «Наша культура і наука», 2003. – 341 с.
10. Scheider F., Enste D. Shadow Economies Around the World: Size, Causes, and Consequences. – Wash., 2000.
11. Єфименко Т. І., Соколовська А. М. Нові підходи до адміністрування податків // Фінанси України. – 2004. – № 10. – С. 3–15.
12. Васильева А., Гурвич Е., Субботин В. Экономический анализ налоговой реформы // Вопросы экономики. – 2003. – № 6. – С. 38–60.
13. Оприлюднення звіту про виконання Державного Бюджету за 2004 рік // www.minfin.gov.ua.
14. Тропіна В. Б. Податок із доходів фізичних осіб: новий закон – нові питання // Фінанси України. – 2004. – № 4. – С. 63–68.
15. Юрій С., Бак Н. Актуальні проблеми податкової політики: інфраструктура податку з доходів фізичних осіб в Україні // Журнал європейської економіки. – 2004. – Том 3. – № 1. – С. 17–34.
16. Юрій С. Фінансова парадигма місцевого самоврядування // Світ фінансів. – 2004. – Випуск 1. – С. 6–14.
17. Квасовський О. Концептуальні засади оптимізації спрощеної системи оподаткування суб'єктів малого підприємництва в Україні // Економічний і соціальний розвиток України в ХХІ столітті: національна ідентичність та тенденції глобалізації: Збірник тез доповідей за матеріалами Другої міжнародної науково-практичної конференції молодих вчених (24–25 лютого 2005 року). – Тернопіль: Економічна думка, 2005. – С. 79–82.