

Андрій КРИСОВАТИЙ

## ІНСТИТУЦІЙНА ТРАНСФОРМАЦІЯ ТЕОРІЇ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ СОЦІАЛЬНО-РИНКОВОЇ ДЕРЖАВИ

---

*Розкрито ідейні засади інституційної трансформації теорії податкової політики соціально-ринкової держави. У цьому контексті проведено аналіз неоліберальних концепцій та аргументовано їх неефективність. Доведено, що в умовах кризи та в посткризовий період об'єктивно зростає роль держави в управлінні економікою. Окреслено стратегічні вектори інституційної трансформації податкової політики в Україні з урахуванням структурних проблем національної економіки та особливостей прийняття фіскальних рішень.*

---

Упродовж останніх двадцяти років продовжуються жваві та гострі дискусії з приводу побудови соціально-ринкової держави. Політики, економісти, фахівці-фінансисти оперують різними категоріями перерозподілу – бюджет, бюджетно-податкова політика, фіскальна політика, грошово-кредитна політика, фінансова політика, фінансова, податкова система і тому подібне. Таке різноманіття категоріального інструментарію висуває проблему інституційної трансформації теорії податкової політики України на перший план, оскільки, використовуючи різні інструменти регулювання економічного розвитку, більшість вчених та практиків враховують тільки їх юридичну суть, ігноруючи при цьому економічну, соціальну, культурну та політичну.

На сьогодні геополітична ситуація в світі нагадує ту, що склалася після розпаду Радянського Союзу і всього соціалістичного табору, – геополітичний вакуум. Тоді результатом провалу комуністичної теорії став нетривалий парад національних держав. Сьогодні ми є свідками краху ще до недавня популярної концепції відмирання держави в умовах глобалізації. Фінансова криза продемонструвала, що ні громадя-

нам, ні великим корпораціям нема на кого розраховувати, крім свого уряду. Безпрецедентна хвиля націоналізації банків довела, що світ неминуче рухається в бік державного капіталізму. Щось схоже цивілізація уже переживала в кінці XIX – на початку XX ст. Але якщо тоді “інтереси Круппа стали тотожними інтересам Німеччини”, то зараз, навпаки, бізнес все в більшій мірі підлаштовуватиметься під вимоги державних інститутів. У сучасному світі не капітал диктуватиме умови національним урядам, а розвинуті бюрократичні машини, що маніпулюють думками мільйонів, стануть диригувати економікою. Це зовсім не означає, що ми йдемо до комунізму. Приватна власність залишиться у фундаменті суспільства. Але капітал сам по собі не здатен ні боротися з нелегальною імміграцією чи глобальним потеплінням, ні навіть стабілізувати ситуацію на біржах. Вирішення макропроблем, що зачіпають усіх без винятку, вимагає деякого обмеження індивідуальної свободи. І в цьому сенсі людство рухатиметься в минуле, відділяючись від ліберальної мрії абсолютної свободи.

Теорія неолібералізму наприкінці 1970-х рр. прийшла на зміну кейнсіанству, що

зберігало за собою провідні позиції з часів Великої депресії. Найуразливішим постулатом кейнсіанства була підтримка зростання економіки за рахунок збільшення витрат держави. За часів Великої депресії це було чи не єдиною можливістю врятувати економіку. Проте в майбутньому це призвело до непомірного нарощування дефіциту бюджету. Механізми, що були ефективними в 1930-х рр., виявилися провальними в умовах надвиробництва. Структурна криза, яка охопила світ у 1970-х рр., призвела до неконтрольованої інфляції, і світу терміново потрібна була нова економічна доктрина. Нею став неолібералізм, суть якого полягає у відмові держави від прямого регулювання економіки, пануванні вільного ринку, а також поверненні грошам основної ролі в питаннях управління економікою. Неоліберальна теорія М. Фрідмана передбачала боротьбу з інфляцією монетарними засобами (обмеженням грошової маси), зниженням податкового тягаря і відмовою від соціальних програм.

Проте багаті економістів стверджують, що ефективність неолібералізму спершу була досить сумнівною, і у подоланні світової кризи її роль була не настільки значущою, як про це прийнято говорити. На першому етапі панування ліберальної доктрини призвело до поглиблення наслідків структурної кризи. Рівень безробіття досяг свого піку в США до середини 1980-х рр., тобто через п'ять років після початку ліберальних змін. У Європі прийняття неолібералізму призвело до ще тривалішої хвилі безробіття – 15 років Старий Світ не міг перемогти тотальний дефіцит робочих місць. “Третій світ” був розорений борговою кризою, а грошово-кредитні та фінансові інститути були порушені навіть у Сполучених Штатах. Одна за одною слідували фінансові кризи (у 1982 р., 1994 і 1997 рр.). У 1997 р.

лише в США було закрито більше 350 кредитних асоціацій і близько 150 банків. Все це свідчило про постійну фінансову нестабільність у світовій економіці. Ситуація почала налагоджуватися лише на початку XXI ст., але саме тоді неолібералізм і заклав “міну”, що вибухнула сьогодні.

З 1995 р. в США почав розростатися величезний спекулятивний пухир: упродовж наступних восьми років ціни на акції зростали з феноменальною швидкістю – 23,6% в рік. Тим часом темпи зростання прибутків корпорацій у цей період сповільнилися. Стимулом зростання цін на американські акції в 1994–2006 рр. були спекулятивні чинники, що забезпечують акціонерам великі прибутки на капітал. Сукупна ринкова вартість усіх пущених в обіг акцій американських корпорацій збільшилася з 5,5 трлн. дол. США у 1994 р. до 23,1 трлн. дол. США у 2006 р., тобто приріст склав 18,6 трлн. дол. США. Для порівняння: загальний розмір американського ВВП у 2005 р. становив 10,6 трлн. дол. США. Але будь-який пухир рано чи пізно починає здуватися, і перші тривожні сигнали пролунали ще в серпні 2005 р. До весни 2006 р. США офіційно визнали наявність проблем на фондовому ринку, які посилилися сьогодні.

Після зниження інвестиційного буму в 1990-х р. міф про ефективність неолібералізму став підтримуватися іншим чинником – лібералізацією кредитів за рахунок зниження ставок на позики, що дозволяло підтримувати штучний попит і забезпечувало зростання економіки за рахунок споживчих витрат. Європейським країнам уникнути неоліберальної кризи допоміг розпад СРСР. Перенагрівання економіки, яке спостерігалось ще в середині 1990-х р., було ліквідоване появою нових ринків збуту.

Крах неоліберальної теорії на прикладі США – це швидше не доказ, а під-

твердження її неефективності. Ще в кінці минулого століття економісти на цифрах доводили, що найбільші темпи розвитку показують країни, які спочатку відійшли від неоліберальної моделі, – Японія, Південна Корея і Китай, де застосовується жорстке державне регулювання економіки. У 1973–2008 рр. середньорічний темп зростання реального ВВП в Китаї склав 6,7%, Південній Кореї – 8,3%, Японії – 3,8%, тоді як у США – 2,4%, у Великобританії – 1,6%.

Заміною нині існуючих неоліберальних концепцій можуть стати неокейнсіанські теорії, зокрема моделі Харрода або Домара. Їх суть полягає у двох головних постулатах: держава повинна регулювати економіку, але стимулювання попиту здійснюється не за рахунок “роздутих” соціальних програм, а завдяки державним капітальним інвестиціям. Право на існування мають і альтернативні теорії, такі як “теорія очікувань” (ринок реагує на очікування, тому держава за допомогою офіційних заяв може регулювати економіку) або “економіка пропозиції” (управляти бізнесом за допомогою податків, але не їх зростанням, як в Дж. Кейнса, а їх зниженням для стимулювання виробництва). Проте, за великим рахунком, всі ці ідеї і зараз в тій чи іншій мірі використовуються.

Після завершення глобальної кризи питання стоятиме навіть не про роль держави в управлінні економікою, а про вирішення класичного завдання ринкового господарювання: яким чином багаті повинні ділитися з бідними. Адже щоразу початок системної кризи лежав у площині перерозподілу чи створення видимості перерозподілу благ. “Новий курс” Т. Рузвельта, що вивів США з Великої депресії, передбачав перерозподіл благ державою – збільшені податки та соціальні програми дозволили відібрати частину прибутків у великих компаній та

спрямувати їх найбільш незахищеним верствам населення. Саме тоді в світі відбулося різке зниження норми прибутків, зникли компанії з рентабельністю в сотні відсотків, частка загального багатства в США, що знаходилося в руках 1% найбагатших домогосподарств, знизилася з 35% в 1940-х рр. до 16% у 1976 р. Відмова від кейнсіанства дозволила великим підприємствам повернути собі статус-кво: вищезазначений показник в 2005 р. зріс до 38%. Натомість прихід неолібералізму створив видимість перерозподілу благ – акціонерні товариства. На тлі стагнації реальних заробітних плат найманим робітникам було запропоновано компроміс у вигляді розподілу акцій як бонусів до заробітної плати. Це дозволило також прив’язати працівників до динаміки крупного капіталу. Така модель при зростаючому споживанні справді могла спровокувати кризу ще десятиліття тому. Саме усвідомивши можливу загрозу, США в середині 1990-х рр. зробили ставку на кредитування, яке дозволило збільшити блага для населення, не зменшуючи при цьому прибутки в приватному бізнесі. Але і це виявилось лише тимчасовим вирішенням.

Зараз світ стоїть на порозі нового витка розвитку соціально-ринкової держави. У найближчій перспективі роль держави в управлінні економікою зростає.

Поява нових кризових явищ у функціонуванні економіки України, яка збіглася в часі з поглибленням світової економічної кризи, в черговий раз загострила проблему пошуку ефективних фіскальних інструментів подолання негативних тенденцій соціально-економічного розвитку. Як відомо, за допомогою податкової політики держава може, з одного боку, коректувати потоки ринкового переливу капіталу, а з іншого – ініціювати необхідні соціально-економічні зрушення шляхом формування фінансового забезпечення тих чи інших

витрат бюджету. Необхідно лише збалансувати інтереси всіх учасників перерозподільчих відносин так, щоб забезпечити максимальні податкові надходження при мінімальному негативному впливі фіска на економічну активність платників податків. Проте це не просто втілити на практиці навіть в умовах розвинутої ринкової економіки, не кажучи навіть про складнощі оптимізації оподаткування в країнах з ринковою економікою, що тільки утверджується.

**Транзитивні реалії.** Податкова політика в Україні об'єктивно повинна відрізнятися від податкової політики в країнах Заходу хоча б тому, що при ринковій трансформації соціально-економічної системи існує ціла низка структурних проблем, що вимагають негайного їх вирішення. Ці проблеми, як правило, не з'являлись в країнах з розвинутою ринковою економікою, оскільки їх соціально-економічні системи змінювались поступово, реагуючи на виклики підвищення ефективності ведення господарства, і не набували значних диспропорцій. Україна, навпаки, отримала у спадок неефективну економіку та гіпертрофований соціальний сектор і вже на початку ринкової трансформації була змушена розвивати та перебудовувати фіскальну сферу в умовах багаточисельних структурних перекосів. Більшість з них сьогодні тільки посилилась, а тому основним завданням податкової політики в Україні повинно бути сприяння системним зрушенням, а не підтримка стабільного функціонування сформованої, відносно оптимальної соціально-економічної системи, як це відбувається в країнах Заходу.

Крім того, необхідно враховувати, що рівень економічного розвитку України значно нижчий, ніж країн з розвинутою ринковою економікою, а вітчизняні ринкові відносини відрізняються від традиційних зразків. Інституційне середовище в Укра-

їні складається з інститутів ринкової та етатичної економіки, їх комбінацій, що породжують розквіт корупції та транзитивного типу ментальності, для якого нормою є, зокрема, низька фіскальна свідомість. Якщо більшість постсоціалістичних країн – нових членів ЄС – швидко досягла зростання ВВП на основі ринкової трансформації соціально-економічної системи і без особливих проблем запровадила немало фіскальних реформ західноєвропейського зразка, то Україна не раз стикалася з негативними економічними та фіскальними наслідками невдалих реформ, що посилювало дисбаланс між запозиченими із зарубіжної практики податковими інструментами та реаліями ведення господарства, обумовило появу скептичного ставлення громадян до держави як до ініціатора прогресивних змін і небажання фінансово підтримувати її діяльність. Таким чином, податкова політика в Україні має, з одного боку, враховувати сьогоденні економічні, соціальні та інституційні умови, а з іншого – бути спрямованою на те, щоб покращити соціально-економічну ситуацію та відкоректувати інституційне середовище [5, 50].

Ще однією проблемою формування та реалізації податкової політики в країнах з ринковою економікою, що утверджується, є те, що більшість відомих "фіскальних рецептів" було апробовано на Заході. Інакше кажучи, існують інституційні складнощі вибору оптимальної стратегії фіскальної регуляції та застосування окремих її елементів. Потрібне, насамперед, чітке концептуальне бачення необхідних соціально-економічних реформ та податкових інструментів, які забезпечать їх реалізацію. Причому використання таких інструментів повинно бути адаптованим до вітчизняних реалій ведення господарства. По суті, мова йде про необхідність

пошуку “національного фіскального ноу-хау” – комплексу механізмів, який сприятиме якісно новим змінам у соціально-економічному розвитку.

Водночас для України важливо розвивати і перебудовувати фіскальну сферу на базі тих податків та податкових платежів, які забезпечують левову частку податкових надходжень в країнах з розвинутою ринковою економікою і, зокрема, в ЄС. Впровадження яких-небудь унікальних національних фіскальних форм чи архаїчних податків (наприклад, податку з обігу), хоча і може вирішити окремі економічні та фіскальні проблеми, але призведе до послаблення позицій України у глобалізованому світі та перекреслить всі її сподівання на євроінтеграцію. Тим більше, що сучасне оподаткування країн із розвинутою ринковою економікою – це той еталон, до якого необхідно наблизити вітчизняне оподаткування у перспективі. Основна проблема полягає в тому, щоб знайти оптимальну комбінацію прогресивних податкових інструментів і час від часу її переглядати разом із змінами економічних, соціальних та інституційних умов. А це складне завдання, оскільки Україні майже вперше доведеться трансформувати фіскальні процеси за принципом системної реформи.

**Практика прийняття фіскальних рішень.** Починаючи з другої половини 90-х рр. ХХ ст. і до 2005 р., податкова політика в Україні була спрямована на те, щоб зменшити рівень оподаткування. При цьому зміни податкового законодавства базувалися на судженнях, що будь-яка ліберальна податкова реформа є запорукою покращення динаміки економічного розвитку. Відбувалося зниження ставок податків та корекція механізмів їх стягнення, відміна окремих податкових платежів, а також масштабне надання податкових пільг галузевого та територіального спря-

мування. Перші успішні фіскальні трансформації (зниження ставок ПДВ та податку на прибуток) додавали аргументів лобістам при ініціюванні преференцій в оподаткуванні, а макроекономічна стабілізація (а згодом і зростання ВВП) дозволила прибічникам “всесильності” ринкового саморегулювання здійснити низку фіскальних експериментів, особливо не переймаючись питаннями їх наукового обґрунтування. Навіщо заглиблюватися в теорію і проводити складні математичні розрахунки, якщо схожі реформи уже були загалом досить ефективно апробовані країнами-сусідами, а весь світ захопився ідеями податкової лібералізації?

В 2005 р., коли стало очевидним, що немало із наслідків здійснених податкових трансформацій спотворюють конкурентне середовище ведення господарства, призводять до значних фіскальних втрат і не вирішують при цьому макроекономічних завдань, були переглянуті орієнтири податкової політики. Основною метою фіскальної реформи було визначено усунення всіх диспропорцій в оподаткуванні та першочергове спрямування додатково залучених до бюджету коштів на фінансування соціальних витрат. Відбулася передчасна відміна територіальних і більшості галузевих податкових пільг, а також корекція механізмів виробництва ПДВ (ускладнення процедури відшкодування) та податку на прибуток (розширення сфери валових витрат), робились спроби підвищити ефективність податкового контролю, різко збільшувались заробітна плата працівників бюджетної сфери, пенсії та інші соціальні виплати. Проте таке радикальне “відновлення справедливості” дезорієнтувало більшість суб’єктів ринку (поширилися очікування подальшого різкого погіршення податкового середовища ведення господарства), призвело до змен-

шення темпів зростання ВВП і приросту інвестицій, спричинило значне зростання обсягів імпорту (внутрішня пропозиція не встигала відреагувати на швидке зростання внутрішнього попиту, а також збільшився попит населення на товари, які не випускаються в Україні) і уже вкотре похитнуло довіру громадян до держави як ініціатора прогресивних соціально-економічних зрушень в інтересах усього суспільства (навіть підвищення пенсій, темпи якого випереджали темпи зростання заробітної плати в реальному секторі економіки, не завжди сприймалися позитивно окремими соціальними групами).

Якщо раніше популяризувалися усі податкові ініціативи стосовно спрямування додаткових фінансових ресурсів у реальний сектор економіки і бюджетне фінансування лише невідкладних (мінімальних) соціальних витрат, то з 2005 р. відбулося вагоме посилення ролі перерозподільчих процесів для розширення соціальної складової функціонування держави. Тобто, спершу податкова політика “посприяла консервуванню” неоптимальної соціально-економічної системи, а пізніше, не враховуючи потреби структурних реформ, перетворилася в інструмент побудови “соціального дива” в умовах імпортоорієнтованої економіки. І навіть частковий відхід від соціального популізму в 2006–2007 рр., який супроводжувався поверненням до попередньої практики прийняття фіскальних рішень, не став поштовхом для розробки нової, науково обґрунтованої моделі податкової політики. Між двома крайнощами – ринком “на службі” в заможних прошарків суспільства і “повітряними замками” негайного досягнення соціальної справедливості – було обрано другу.

Особливо небезпечними ми вважаємо спроби “роздути” соціальні витрати бюджету в 2009 р. (під час економічної кри-

зи). При цьому загрозу для України становить як можливість подальшого зростання імпорту, так і спроби “латання фіскальних дірок” за рахунок збільшення податкового навантаження на економіку (багаторазового підвищення ставок акцизного збору, податку з власників транспортних засобів, єдиного податку тощо) і посилення тиску на платників податків з боку фіскальних органів (зокрема “прохання” щодо переплати). Такі ініціативи не лише не мають нічого спільного зі сприянням детінізації економічних відносин, а й можуть спричинити нову хвилю загострення кризи.

Звичайно, кризові явища функціонування економіки супроводжують фіскальні втрати, що змушує шукати шляхи підвищення ефективності перерозподільчих процесів. Але це не є приводом для реалізації нашвидкуруч придуманих фіскальних експериментів, які не витримують критики. Навпаки, криза повинна спонукати лише до тих податкових рішень, які мають у своїй основі надійне теоретичне підґрунтя. Можна дещо підвищити ставки фіскально малозначущих податків та податкових платежів, які не переглядалися упродовж останніх років, але не потрібно забувати про можливості трансформації основних бюджетоформуючих податків. Зараз настав саме той час, коли потрібно звернути увагу на те, що пропорційне оподаткування доходів фізичних осіб в Україні добре виконує функцію субсидіювання заможних прошарків суспільства і стимулювання імпорту (адже відносно забезпечені громадяни створюють попит на дорогі товари іноземного виробництва), але навіть у 2007 р. не досягло показника фіскальної ефективності прогресивного оподаткування доходів громадян 2003 р. (напередодні реформи). Більше того, навряд чи можна очікувати помітного зменшення соціальної стратифікації навіть у випадку запро-

вадження податку на нерухомість фізичних осіб (оподаткування дорогих об'єктів власності за високими ставками).

Ми не будемо заперечувати, що оподаткування нерухомості, від якого важче ухилитися, ніж від прямого оподаткування доходів населення, необхідне в Україні. Водночас надання податку на нерухомість ролі основного інструмента перерозподілення доходів фізичних осіб (запровадження різкої диференціації ставок оподаткування відносно вартості нерухомості) вважаємо помилковим. Не виключено, що власник, наприклад, дорогого житла не є заможною людиною: немало громадян в свій час отримали дорогі, за сучасними мірками, квартири; хтось успадкував елітне житло; наявність у власності дорогого майна не гарантує стійку бізнес-діяльність власника. Для виконання регуляторної функції, про яку і йде мова, оптимальним є саме податок із доходів фізичних осіб. Розмір грошового доходу насамперед характеризує достаток громадянина і його здатність виконувати податкові зобов'язання [7, 48]. Саме тому в Україні необхідно запровадити прогресивний, такий що відповідає її соціально-економічним умовам, механізм стягнення податку з доходів фізичної особи за двома-трьома ставками та оподаткування нерухомості громадян за помірними диференційованими ставками. Такі фіскальні трансформації відповідатимуть принципу перебудови соціально справедливої податкової системи і дозволять отримати додаткові доходи бюджету з наступного року. Причому за рахунок цих засобів доцільно фінансувати "витрати розвитку".

Що ж стосується можливості компенсувати фіскальні втрати найближчим часом, то необхідно звернути увагу на сучасну практику функціонування ПДВ. З 2003 р., коли відшкодування ПДВ майже втричі пе-

ревищило його валові надходження з виготовлених в Україні товарів (рис. 1), про цей податок заговорили як про найбільш корумпований. Проте серйозні спроби зменшити масштаби зловживань у сфері відшкодування ПДВ були зроблені лише у 2005 р. Відбулося запровадження обмежень для щойно створених підприємств, обов'язкових податкових перевірок, обмежень сум, які підлягають відшкодуванню фактично перерахованими поставальниками сумами. Проте ці заходи не виправдали усі надії, що були на них покладені. Якщо в 2004 р. співвідношення відшкодування ПДВ з його валовими надходженнями із виготовлених в Україні товарів становило 1:1,39, то в 2005 р. – 1:1,81 (при співвідношенні експорту та ВВП 1:2,02). У 2006 р. обсяги відшкодування становили близько половини надходжень ПДВ із виготовлених в Україні товарів, а частка експорту в ВВП зменшилася до 43%; в 2007 р. відшкодування знову перевищило валові надходження ПДВ із виготовлених в Україні товарів.

У 2008 р. було запроваджено обов'язкове надання податковим органам електронних даних стосовно розрахунку податкового зобов'язання та податкового кредиту з ПДВ. Проте це також навряд чи може суттєво зменшити корупцію у сфері відшкодування податку. Найімовірніше, позитивного фіскального ефекту слід очікувати лише у короткочасній перспективі (до утворення нових корупційних зв'язків). Більше того, на нашу думку, не потрібно вживати нових силових заходів для боротьби з цією формою "викачування" із бюджету ресурсів. Чергові незручності від посилення податкового контролю не будуть сприяти розширенню економічної діяльності законослухняних суб'єктів ринку, як і зроблять неможливим використання поширених корупційних схем.

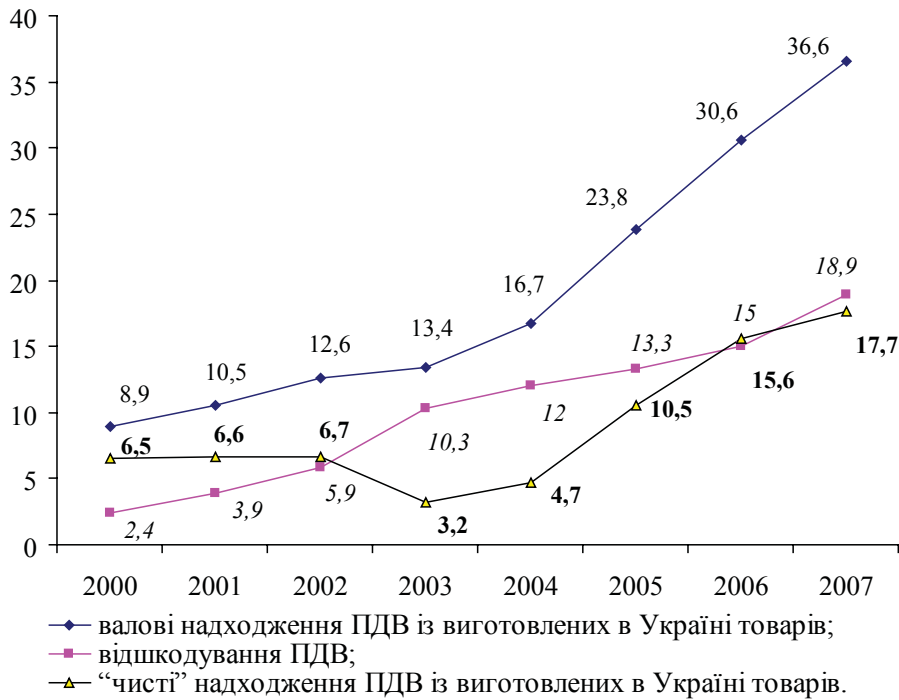


Рис. 1. Надходження та відшкодування ПДВ із виготовлених в Україні товарів у 2000–2007 рр.\*

\* Розраховано та побудовано на основі даних <http://www.sta.gov.ua> та <http://www.minfin.gov.ua>

Фіктивне відшкодування як системне явище зникне лише тоді, коли: 1) буде усунено ряд законодавчих "пробілів, пропусків" (наприклад, тих, які роблять можливими надання "податкових послуг" підприємствами-банкрутами); 2) у платників податків з'явиться переконання, що державний бюджет – це не інструмент "розтринькування" зароблених ними коштів, а фінансова база для ініціювання державою прогресивних соціально-економічних зрушень; 3) проблема відшкодування ПДВ перейде із політичної площини із відповідними механізмами лобювання і просування політиками власних бізнес-проектів у суто економічну площину із налагодженням рівних умов і однакової міри відповідальності перед законом.

Крім того, підвищення ефективності функціонування податків як головних інструментів перерозподільчих процесів передбачає не лише пошуки податкових резервів наповнення бюджету, а й оптимізацію податкових складових сприяння активізації підприємництва. Свою точку зору на необхідні для цього трансформації оподаткування ми уже висловлювали раніше [6], але в цій статті розглянемо їх детальніше в актуальному контексті детінізації економічних відносин.

**Функціонування значного тіньового сектора.** Як відомо, тіньова економіка, з одного боку, погіршує конкурентні умови для законослухняних суб'єктів ринку, а з іншого – призводить до фіскальних втрат. І чим більші масштаби тінізації економіч-



них відносин, тим більшими будуть диспропорції соціально-економічної системи та перерозподілу ВВП.

Значний тіньовий сектор, непрозора практика і корупційні схеми функціонування гальмують нарощування тих інвестицій в економіку України, які пов'язані з науково-технічним процесом. Справа в тому, що інвестувати в передові технології можуть переважно іноземні компанії, які мають відповідні обсяги капітальних ресурсів і досвід запровадження інновацій у виробництво. А такі інвестори звикли вести свою економічну діяльність у цілком інших економіко-інституційних умовах, їх відлякує ризик незрозумілого їм тіньового середовища господарювання. Вітчизняні власники великого бізнесу, хоча і володіють значними обсягами капіталу, але не поспішають інвестувати їх в ризиковий інноваційний сектор. Легально функціонувати, не турбуючись про збереження конкурентних позицій (при олігополії), і час від часу лобіюючи для себе податкові пільги, мають можливість в основному великі підприємства базових галузей економіки України, а представникам середнього та малого бізнесу, щоб "вижити" в жорсткому тінізованому конкурентному середовищі, необхідно використовувати "сірі" схеми господарювання. Причому низовим ланкам податкових органів вигідно "усіляко сприяти" тіньовому малому підприємству, а чиновники середньої ланки отримують вигоду від "співпраці" з підприємствами з великими доходами.

В той самий час держава недоотримує значні обсяги податкових надходжень, їй постійно не вистачає фіскальних ресурсів на фінансування усіх необхідних поточних соціальних витрат, не кажучи уже про заходи економічного і трансформаційного спрямування. Україна, одночасно зі збереженням застарілої галузевої структури еко-

номіки, поступово рухається в напрямку до інфраструктурного колапсу і масштабних соціальних катаклізмів, які тільки відтермінуються соціальним популізмом. Крім того, уже в найближчій перспективі дадуть про себе знати наслідки зменшення боєздатності збройних сил, погіршення рівня освіти, втрата наукового потенціалу тощо. Тому для нас очевидним є те, що за відсутності реформ з кожним наступним роком знаходити баланс між економічними та соціальними цілями податково-бюджетної політики буде все важче.

Ще один проблемний аспект. Щоб зробити детінізацію бізнесу економічно доцільною для його власника, необхідно знизити рівень перерозподілу ВВП [2]. В іншому випадку спрацює логіка поведінки платника податків при майже гарантованій безкарності податкових правопорушень: навіщо платити більше? Правда, якщо розглянути проблему тіньового функціонування суб'єкта ринку ширше, можна помітити її негативні аспекти: 1) зберігається хоча б гіпотетична вірогідність вияву податковими органами фіскальних зловживань зі всіма його наслідками; 2) приховування від оподаткування частини прибутків обмежує можливості капіталізації бізнесу; 3) немало порушень податкового законодавства здійснюється не через фіскальний нігілізм платників податків, а з метою "виживання" в жорсткому конкурентному середовищі [8]. З усього цього випливає, що зі значною тінізацією економічних відносин боротися можна, потрібно лише правильно розставити акценти у цій боротьбі. Причому заохочувати шляхом зниження податкового навантаження доцільно не підприємницьку діяльність як таку, а, передусім, рішення суб'єкта ринку стосовно капіталовкладень у бізнес.

Важливо, щоб лібералізація оподаткування прибутку стимулювала не "прої-

дання” коштів і “підтримку на плаву” всіх функціонуючих підприємств, а інвестиції у виробництво. Зниження до 20% ставки податку на прибуток уже навряд чи може слугувати суттєвим стимулом для підприємництва та детінізації економічних відносин (в суспільстві поширилася недовіра до податкових ініціатив), а фіскальних втрат – не уникнути. Тим більше, що фіскальна ефективність податку знизилася з 5,52% ВВП у 2005 р. до 4,83% ВВП (показники 2003–2004 рр.) в 2008 р. До того ж, високі темпи економічного зростання у 2000–2007 рр. багато в чому обумовлювалися поступовим розширенням виробництва за рахунок використання не залучених під час кризи 1990-х рр. потужностей. Тепер цей резерв практично повністю використаний і необхідно шукати нові податкові важелі прискорення відтворювальних процесів на інноваційно-інвестиційній основі. Ними може бути, зокрема, запропоноване в проекті Податкового кодексу зниження ставки податку на прибуток для суб’єктів ринку, які закуплятимуть устаткування. Прийнятними для запровадження в Україні є також податкові механізми заохочення інвестицій в інноваційний сектор і екологічні (енергозберігаючі) технології у формі прискореної амортизації та зменшення оподаткованого прибутку, які використовуються в країнах ЄС.

Крім того, необхідно знижувати навантаження відрахувань у державні соціальні фонди на суб’єктів ринку. Вважаємо за необхідне запровадити єдиний соціальний платіж з поступовим зменшенням його ставки залежно від можливостей не забезпеченого його надходженнями фінансування соціальних виплат за рахунок доходів бюджету. Така фіскальна ініціатива (з одночасним посиленням податкового контролю), забезпечивши вирівнювання умов функціонування офіційної та

неофіційної економік, сприятиме детінізації підприємництва, зростанню ВВП і, що дуже важливо, не виключатиме збільшення соціальних виплат.

Складніше боротися з тіньовим малим бізнесом, який використовує спрощені форми оподаткування. Але і їх можна вдосконалити. На нашу думку, актуальними слід вважати пропозиції стягнення податку в формі диференційованої плати за спеціальний патент залежно від встановлених характеристик (аналог відомих у світовій практиці варіантів оподаткування “за стандартом”) для малих фірм, а також диференціація ставок єдиного податку в укрупнених сферах підприємницької діяльності з подальшим, спершу експериментальним, переходом до оподаткування різниці між виручкою від реалізації і вартістю факторів, що використовуються у виробництві, для великих суб’єктів малого бізнесу [4, 79–82].

І, підкреслимо ще раз, не обійтися без формування позитивного фіскального іміджу держави шляхом прийняття системних рішень. Податкова політика повинна передбачати як оптимізацію параметрів і механізмів оподаткування (заохочення легального підприємництва), так і удосконалення податкового адміністрування (спрощення й автоматизацію процедур, застосування антикорупційних заходів і підвищення санкцій за порушення податкового законодавства для створення умов неможливості ухилення від сплати податків). Необхідно створювати позитивні прецеденти трансформації оподаткування для “пробудження” фіскальної свідомості [3].

**Проблеми підвищення ефективності перерозподільчих процесів.** За умови зростання ВВП в країнах з ринковою економікою, що утверджується, створюється ілюзія, що податкова система є адекватною економіко-інституційному

середовищу і лише ліберальні податкові реформи можуть сприяти покращенню динаміки економічного розвитку. Причому все більше розширення бази оподаткування слугуватиме фінансовою базою для вирішення всіх соціальних і структурних проблем (у перспективі). Але насправді потенціал економічного зростання при збереженні гіпертрофованого соціального сектора, значній тінізації підприємництва, недофінансуванні оновлення інфраструктури та наукових досліджень, є досить обмеженим, а напруга в результаті поглиблення диспропорцій соціально-економічної системи посилює загрозу наростання радикальних настроїв у суспільстві. Тому країни, які не знаходять оптимального балансу між економічними та соціальними пріоритетами фіскальної регуляції, стають особливо вразливими до погіршення світової кон'юнктури і ризикують "стати жертвою" соціальних протестів.

У 2000–2004 рр. основними пріоритетами податкової політики в Україні були поступова лібералізація оподаткування при усуненні найбільш загрозливих для фіску можливостей ухилення від сплати податків (ситуативне покращення податкового середовища господарювання за рахунок зростання ВВП і незначних зрушень стосовно удосконалення механізмів оподаткування та техніки податкового адміністрування). В 2005 р. стратегію мінімальних трансформацій замінила політика безсистемних радикальних податкових реформ. Ліквідацію найбільших диспропорцій оподаткування супроводжували спроби силовими методами подолати корупцію у фіскальних органах, а додатково акумульовані податкові надходження спрямовувалися на збільшення соціальних витрат бюджету (за сповільнення зростання ВВП). У 2006–2008 рр. відбулося відновлення динамічного економіч-

ного розвитку при відносно стабільному оподаткуванні, в умовах кон'юнктурного спаду 2009 р. мають місце спроби перманентного підвищення податкового навантаження, обумовлені небажанням переглядати "популістські" витрати держави.

За весь період 1991–2009 рр. безсистемні, часто суперечливі, фіскальні рішення приймалися і у вкрай недоречний спосіб: радикальні реформи чергувалися із спробою зберегти отриману (не оптимальну) нестабільність. Якщо постсоціалістичні країни ЄС поступово, інколи припускаючись помилок, трансформували фіскальну регуляцію, то Україна "кидалася" із однієї крайності в іншу, що обмежувало потенціал зростання її ВВП у перспективі. Більше того, навіть добре помітні прорахунки значного підвищення рівня оподаткування у 2005 р. [9] не змусили переглянути підходи до трансформації вітчизняного оподаткування. Створюється враження, що реформатори не беруть до уваги ні постулати і результати найновіших досліджень економічної науки, ні передовий світовий досвід підвищення ефективності перерозподільчих процесів. Сьогодні опубліковано немало праць з питань тимчасового аспекту фіскальних реформ. Зокрема, Є. В. Балацьким доведено, що платники податків негативно сприймають як радикальні зміни в оподаткуванні (навіть якщо податкове навантаження зменшується), так і надлишкову консервативність стосовно регуляції податкової сфери. При цьому в першому випадку дестимулюючим фактором підприємницької діяльності й економічного зростання є обмежені можливості вироблення стратегії бізнесу, а в другому – відсутність очікувань покращення податкового середовища [1]. Крім того, проводити радикальні реформи і розраховувати на швидке відновлення економічної активності в умовах багаточи-

сельних диспропорцій ринкового ведення господарства також навряд чи доцільно.

Ще одну небезпеку приховують в собі часткові трансформації: перехідні фіскальні форми можуть зберігатися роками, оскільки часто забезпечують досягнення економічної рівноваги, які є вигідними для окремих економічних суб'єктів, але не суспільству в цілому [3]. Для підтвердження цієї думки можна навести приклад з функціонуванням вітчизняних спрощених форм оподаткування малого бізнесу.

Тому при прийнятті змін до податкового законодавства необхідно ретельно прораховувати їх економічні, соціальні та фіскальні наслідки на короткотривалому проміжку часу та у віддаленій перспективі, а також стежити за тим, щоб ці зміни базувалися на певних теоретичних постулатах соціально-економічної доктрини функціонування держави і органічно вписуватися в діючу податкову систему.

#### Література

1. Балацкий Е. Стабильность фискальной системы как фактор экономического роста // *Общество и экономика*. – 2005. – № 2.
2. Вишневський В., Веткін А. Ухилення від сплати податків: моделювання вибору та дії економічного суб'єкта // *Економіка України*. – 2004. – № 1.
3. *Институты: от заимствования к выращиванию (опыт российских реформ и возможности культивирования институциональных изменений)* / Кузьминов Я., Радаев В., Яковлев А., Ясин Е. // *Вопросы экономики*. – 2008. – № 5.
4. Квасовський О. Концептуальні засади оптимізації спрощеної системи оподаткування суб'єктів малого підприємництва в Україні // *Економічний і соціальний розвиток України в ХНІ 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.
5. Колодко Г. *Институты, политика и экономический рост* // *Вопросы экономики*. – 2004. – № 7. – С. 50.
6. Крисоватий А. І., Кошук Т. В. *Податкові трансформації та економічне зростання* // *Фінанси України*. – 2008. – № 9.
7. Пансков В. *Новейшие коллизии налогообложения доходов физических лиц: суть и возможности разрешения* // *Российский экономический журнал*. – 2007. – № 4. – С. 48.
8. Радаев В. *Российский бизнес: на пути к легализации?* // *Вопросы экономики*. – 2002. – № 2.
9. Соколовська А. М. *Податкова політика в Україні у контексті її впливу на розвиток економіки* // *Фінанси України*. – 2006. – № 9.