

## **ПОДАТКОВА ПОЛІТИКА В КОНТЕКСТІ СТРАТЕГІЇ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ**

Розглянемо деякі аспекти розвитку податкової системи України в контексті її євроінтеграційної орієнтації. Як правило, вважається, що така орієнтація потребує адаптації податкового законодавства країни до норм західноєвропейського податкового права. Це дійсно важливий, однак не вичерпний аспект проблеми, оскільки якими б досконалими не були правові норми, що регулюють податкові правовідносини в розвинутих країнах, вони дають належний ефект лише за наявності дієздатних механізмів, що забезпечують їх дотримання у повсякденних умовах. Тому перенесення відповідних норм без створення механізмів їх дотримання може призвести лише до загострення проблем у справлянні податків, що ми й спостерігаємо сьогодні в Україні. Привнесені правові норми або порушуються (економічні суб'єкти відмовляються працювати в “правовому полі”, переводячи свій бізнес в “тінь”), або виконуються формально (економічні суб'єкти шукають такі “лазівки” в чинних законах, які дають змогу їм оптимізувати свої податкові зобов'язання, балансуючи на межі закону).

Що ж до зазначених механізмів, які необхідно створити для забезпечення дотримання загальновизнаних норм податкового права, то вони включають комплекс економічних, юридичних, соціокультурних (традиції, звички, стереотипи) інструментів тощо.

Це означає, що проблема розвитку податкової системи України в контексті її європейської інтеграції має стояти ширше, а саме: орієнтація на забезпечення не просто формальної (на основі перенесення в українське податкове законодавство формальних норм західноєвропейського податкового права), а глибокої внутрішньої узгодженості, концептуальної несутеречливості податкової системи України та податкових систем розвинутих європейських країн. Ця несутеречливість має проявлятися:

- в реальному дотриманні фундаментальних принципів в процесі оподаткування в Україні, на яких ґрунтуються податкові системи європейських країн. Передусім принципів економічної ефективності, соціальної справедливості і політичної відповідальності, що передбачає наявність в податковій системі вбудованих механізмів, які б гарантували відповідність податкової політики держави інтересам виборців і стримували прагнення органів влади до неконтрольованого розширення діапазону своїх податкових повноважень;

- у створенні нового інституційного середовища оподаткування, сприятливого для реалізації принципу рівності всіх платників перед законом та забезпечення цільового й ефективного використання акумульованих державою фінансових ресурсів;

- у відновленні розірваного взаємозв'язку між сплатою податків і отримуваними ринковими агентами вигодами від споживання суспільних благ, що фінансуються за рахунок податкових надходжень;

- 
- у введенні законодавчих гарантій недопущення будь-яких проявів податкової дискримінації;
  - у забезпеченні детальної законодавчої регламентації всіх аспектів податкових правовідносин з метою запобігання вирішенню спірних питань на розсуд органів податкової служби;
  - у забезпеченні дотримання балансу прав і обов'язків всіх учасників податкових правовідносин.

Безумовно, це складні і здебільшого стратегічні завдання. Однак вже зараз ми маємо їх ставити перед собою і поступово, поетапно вирішувати, якщо ми дійсно прагнемо стати демократичною, правовою європейською державою.

Тепер декілька тез з приводу тих завдань, які ми маємо вирішувати на даному етапі.

1. Необхідно привести ст. 14 Закону України “Про систему оподаткування”, в якій представлено перелік загальнодержавних податків і зборів, що входять до податкової системи України, у відповідність з міжнародною класифікацією податків, згідно з якою відрахування на соціальне страхування (соціальні податки) є складовою податкових систем розвинутих країн.

Крім того, бюджетна класифікація доходів має бути приведена у відповідність із Законом України “Про систему оподаткування”, згідно з яким рентна плата, державне мито, єдиний збір, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України, збір за використання радіочастотного ресурсу тощо включені до складу податкової системи України, однак не вважаються податковими надходженнями згідно з бюджетною класифікацією доходів.

На основі цього має бути перерахований показник податкового тягара в Україні відповідно до прийнятого в міжнародній статистиці показника податкового коефіцієнта, що розраховується як відношення суми сплачених податків (а не доходів бюджету), включаючи обов'язкові відрахування до державних соціальних фондів, до ВВП у ринкових цінах. Такий перерахунок необхідний для проведення міжнародних порівнянь загального рівня оподаткування в Україні і в європейських країнах.

За нашими розрахунками, податковий коефіцієнт в Україні останніми роками зріс від 29 % в 2001 р. до 34 % в 2003 р. При цьому його зростання відбулося передусім за рахунок підвищення фіскальної ефективності податку з доходів фізичних осіб і платежів до соціальних фондів, яке, в свою чергу, стало наслідком підвищення номінальної заробітної плати, тобто передусім за рахунок найманих працівників.

Орієнтація України на інтеграцію до європейських структур передбачає порівняння її податкового коефіцієнта з податковим коефіцієнтом в європейських країнах. Останній в середньому по країнах ОЕСР в 2002 р. становив 42,2 %, у тому числі в Австрії – 43,9; Бельгії – 45,7; Греції – 37,1; Італії – 43,3; Франції – 45,8 %. В країнах, що недавно приєдналися до ЄС – близько 40 % (Угорщина – 38,7; Чехія – 39,5 % тощо).

Наслідком значно нижчого податкового коефіцієнта в Україні є низький рівень фінансування суспільних благ, передусім соціальних послуг

---

(освіти, охорони здоров'я, культури), державні витрати на які в Україні є в 10–15 разів нижчими, ніж в розвинутих європейських країнах, і в 5–7 разів нижчими, ніж в деяких постсоціалістичних країнах. За такого рівня фінансування виробництва суспільних благ нам важко сподіватися на зацікавленість європейських країн в інтеграції з Україною.

Вищезазначене свідчить про необхідність переорієнтації податкової політики України на сучасному етапі з вирішення завдання зниження податкового навантаження на забезпечення більш глибоких, якісних змін в податковій системі, пов'язаних із :

- забезпеченням більш рівномірного розподілу податкового тягаря;
- підвищенням ступеня однорідності та нейтральності податкової системи на основі поетапного переведення підприємств, що використовують спрощені режими оподаткування, на стандартний режим;
- “лікуванню таких виразок” податкової системи України, які роблять її принципово несхожою на податкові системи розвинутих європейських країн, як величезні масштаби податкової недоїмки та ухилення від сплати податків, з одного боку, і бюджетної заборгованості з відшкодування ПДВ, з іншого;
- проведенням ефективної регулюючої податкової політики, узгодженої з політикою запровадження інноваційної моделі економічного розвитку та державною структурною політикою.

Продовження розмов про необхідність зниження ставок основних податків ми вважаємо небезпечним популізмом, здатним зруйнувати соціальну сферу і перетворити Україну в державу без майбутнього.

Дослідження, проведені в межах нашої робочої групи з використанням економіко-математичних методів, дали змогу дійти висновку, що за існуючого рівня рентабельності українських підприємств зменшення податкового коефіцієнту з 34,8 % до 32,7 % за інших рівних умов, тобто за припущення, що динаміка показників господарської діяльності та її фінансових результатів визначається виключно податковим коефіцієнтом, призведе до втрат державного бюджету, які не будуть компенсовані навіть у середньостроковому періоді. Не справдяться й сподівання на зменшення внаслідок зниження податкового коефіцієнта масштабів ухилення від сплати податків і зростання на цій основі податкових надходжень. Аналіз причин ухилення дав змогу з'ясувати, що в типових для пострадянських країн умовах нерозвинених демократичних інститутів і корупції рівень податків сам по собі мало впливає на масштаби ухилення від їхньої сплати, що свідчить про необхідність пошуку інших шляхів розв'язання проблеми.

Політика зниження податкового коефіцієнта за рахунок зниження номінальних ставок основних податків стає на заваді реалізації ефективної регулюючої податкової політики, спрямованої на стимулювання інновацій та інвестицій. Зокрема, зниження ставки податку на прибуток з 1.01.2004 р. не дає змоги запровадити інвестиційну податкову знижку або інвестиційний податковий кредит, які ми розглядаємо як альтернативу зниження ставки податку. Взагалі вибір на користь перегляду податкових ставок означає вибір універсальної податкової політики на протива-

---

гу селективній, сподівання, що зростання доходів економічних суб'єктів обов'язково матиме як наслідок зростання інвестицій, в чому можна сумніватися через результати проведення політики прискореної амортизації.

2. Орієнтація на європейську інтеграцію України потребує необхідності перегляду системи податкових пільг у контексті її узгодження із системою пільгового оподаткування в європейських країнах. У цьому зв'язку необхідно передусім розробити нову класифікацію податкових пільг. Останню доцільно здійснити шляхом розмежування стандартних (типових для більшості європейських країн, у тому числі передбачених директивами Ради ЄС з питань гармонізації податкового законодавства) і нестандартних (специфічних) пільг. На основі зазначеної класифікації варто провести інвентаризацію системи податкових пільг з метою виявлення резервів її оптимізації.

Особлива увага при цьому має приділятися інвентаризації пільг з ПДВ, з обрахуванням яких існують серйозні проблеми. В процесі їх перегляду необхідно:

- відокремити технічні виключення, які лише умовно можна вважати пільгами, і податкові витрати, на основі яких повинні рахуватися витрати державного бюджету;

- усунути подвійний рахунок при обчисленні загальної суми пільг та втрат бюджету внаслідок їх застосування, виходячи з того, що:

- а) звільнення від ПДВ операцій з продажу товарів, робіт, послуг на будь-якому етапі, крім роздрібної торгівлі, внаслідок кумулятивного ефекту приводить не до втрат, а до збільшення надходжень;

- б) умовна вартість оподаткування операцій нульовою ставкою визначається шляхом застосування до обсягу цих операцій стандартної ставки.

Конкретними напрямками раціоналізації системи податкових пільг варто визнати:

- 1) забезпечення переходу від безсистемного надання податкових пільг, що запроваджуються з метою вирішення поточних економічних проблем, до реалізації державної політики податкових пільг у складі регулюючої податкової політики;

- 2) поетапне скасування галузевих податкових пільг, їх заміна більш прозорими формами державної фінансової підтримки;

- 3) запровадження нових підходів до надання податкових пільг:

- перехід до надання податкових пільг виключно на реалізацію конкретних програм, пов'язаних з реорганізацією виробництва, впровадженням інновацій, нових методів управління, переходом на виробництво якіснішої продукції;

- використання в ролі інструментів стимулювання економічного розвитку на інноваційно-інвестиційній основі пільг з податку на прибуток підприємств, передусім інвестиційної податкової знижки та знижки на НДДКР;

- використання в ролі інструментів проведення соціальної політики, передусім пільг з податку на доходи фізичних осіб;

---

– граничне обмеження використання пільг з непрямих податків, у тому числі ПДВ як для стимулювання економічного розвитку, так і з метою соціальної підтримки населення, оскільки такі пільги є менш ефективними, ніж цільові бюджетні субсидії, адже свої функції вони виконують лише в тому разі, якщо роздрібна ціна на товари, звільнені від ПДВ, зменшується на величину податку. Якщо виробники використовують таке звільнення для підвищення рентабельності виробництва, ефект від пільги отримують вони, а не споживачі. Оскільки проконтролювати, хто насправді отримує пільгу з непрямого оподаткування практично неможливо, варто обмежити їх застосування.

3. Невідкладного розв'язання в контексті євроінтеграційних процесів в Україні потребують найбільш актуальні проблеми оподаткування – податкова недоїмка і величезні масштаби ухилення від сплати податків, що породили іншу проблему – бюджетну заборгованість з відшкодування ПДВ. Ці проблеми, мов ракова пухлина, роз'їдають українське суспільство: живлять корупцію і самі живляться з неї, стають на заваді побудови правової держави, негативно впливають на суспільну мораль.

Виходячи з того, що для розв'язання проблеми необхідно передусім встановити причини, які її породжують, основна увага нами була приділена аналізу причин негативних явищ у процесі функціонування ПДВ як найбільш проблемного в податковій системі України.

В процесі дослідження поряд з відомими (податкова недоїмка, незаконні вимоги на відшкодування ПДВ та зниження податкових зобов'язань) було встановлено такі причини, яким досі не приділялося належної уваги, а саме:

- прорахунки у прогнозуванні надходжень ПДВ до державного бюджету, що є наслідком недосконалих методик прогнозування, недостатньої достовірності прогнозів основних макроекономічних показників та недосконалої інформаційної бази (проблема повноти та достовірності інформації: завищена сума пільг з ПДВ і втрат бюджету від їх надання; недостовірна інформація про податкову недоїмку, а також відсутність інформації про суми недоїмки поточного року, відсутність повної бази даних ряду років тощо).

Зокрема, нами було встановлено, що внаслідок неврахування в процесі прогнозування зростання вимог на відшкодування ПДВ під впливом зростання експорту товарів та послуг, курсу гривні до долара та інвестицій в основний капітал відбувається завищення прогнозних розрахунків надходжень ПДВ. Останнє, в свою чергу, призводить до того, що держава, намагаючись виконати нереальні прогнозні розрахунки надходжень, не виконує своїх зобов'язань з відшкодування податку;

- прорахунки у фінансовій політиці уряду (списання та реструктуризація податкової заборгованості, проведення взаємозаліків, перевищення прогнозних показників надходжень ПДВ за рахунок недовиконання державою своїх зобов'язань з відшкодування податку (2002 р.), а потім – виконання поточних і прострочених зобов'язань (2003 р.),

---

що, з поміж іншого, викривлює показники доходів бюджету й ускладнює прогнозування).

***Основними шляхами розв'язання цих проблем можуть бути:***

1. Інтегрування макроекономічного, монетарного і фіскального прогнозування, забезпечення внутрішньої узгодженості цих прогнозів на основі передачі повноважень на їх підготовку спеціальній робочій групі у складі представників Міністерства фінансів України, Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України, Національного банку України, Державного комітету статистики, Державної податкової адміністрації, Державного казначейства, Державної митної служби України, а також вчених провідних економічних науково-дослідних інститутів України.

2. Удосконалення методики прогнозування податкових надходжень до бюджету держави. При цьому нами запропоновано формулу розрахунку прогнозних надходжень ПДВ з урахуванням зростання вимог на відшкодування податку.

3. Запровадження електронної системи подачі податкової звітності та електронних рахунків-фактур. Для розв'язання цієї проблеми слід запровадити спеціальні рахунки з ПДВ.