матеріальне забезпечення або соціальні послуги. Крім того, оскільки базою обчислення зборів у більшості випадків є фонд оплати праці, то така система посилює тенденцію «тінізації» оплати праці. Причиною тому є велике податкове навантаження на фонд оплати праці, яке у максимальному вигляді складає 56,8%. В результаті в Україні залишається низький рівень легальної оплати праці, а, відповідно, і низький рівень надходжень до фондів соціального страхування.

На думку автора, ці проблеми можна було вирішити шляхом запровадження в Україні єдиного соціального податку. Це дало б можливість уніфікувати порядок обчислення соціальних платежів; зменшити кількість облікових робіт щодо нарахування сум соціальних платежів; зменшити витрати суб'єктів підприємницької діяльності на перерахування коштів до соціальних Фондів; зменшити кількість звітності та часу на її здачу тощо. В цілому ж це зробило б систему загальнообов'язкового державного соціального страхування ефективною для держави, а для суб'єктів підприємницької діяльності й стимулюючою.

Надійшла до редколегії 02.09.02

В.М. Слепець

Концептуальне підґрунтя європейського податкового права

Одним із джерел формування європейського податкового права* є концепція оподаткування, що визначає засади правової політики у цій галузі.

Формування класичних наукових уявлень про природу, цілі і систему оподатковування можна віднести до кінця XVIII ст., коли Адам Сміт формулює чотири закони, якими має керуватися держава при оподаткуванні: 1) стягування податків має бути пропорційним доходам платника; 2) має бути чітко і точно встановлено розмір податку, часу і спосіб сплати; 3) слід забезпечити максимальні зручності для платника при визначенні часу, способів і форм сплати податків; 4)має бути така системи збору податків, яка б виключала (чи зводила до мінімуму) побори і хабарі з боку чиновників, була дешевою для держави і не обтяжливою для її громадян [2, с.184–191]. Оскільки ціна товару є породженням трьох факторів – землі, капіталу і праці, то й податки поділяються на три основних види: податок на землю, податок на прибуток, податок на зарплату. Обкладання податками має бути справедливим: ніхто не повинний мати ні особливих пільг, ні особливих обтяжень, оскільки значні привілеї (чи, навпаки, перекладання податкового тягаря на один лише вид платників) призводить до серйозного порушення загальноекономічної рівноваги, що тягне шкоду для економіки країни.

На численних прикладах європейської історії А.Сміт довів, що господарське процвітання настає в тих країнах, де найменш пригноблюють капітал, який є рушійною силою всієї економіки, надзвичайно мобільний і

* Визначення європейського податкового права див. напр.: [1, с.5–12].

негайно перетікає в ті місця, де для нього створюється сприятливий клімат. Власник капіталу почувається громадянином усього світу, не зв'язаний лише з одною країною і не загається залишити державу, де його піддають образливим обшукам для оподаткування, або переведе свій капітал у країну, де зможе вести справи і користуватися своїм майном без утисків. Податок, що виганяє з країни капітали, неминуче згубить усі джерела доходу держави. Видалення капіталу неминуче тягне не тільки зменшення прибутку на капітал, але й зменшення земельної ренти і заробітної плати [2, с.228].

Ці ідеї одержали подальший розвиток у працях Давида Рикардо, котрий багато уваги приділив з'ясуванню того, як треба розподіляти податки між різними верствами суспільства, щоб забезпечити економічний прогрес і добробут усього населення. Як і А.Сміт, головним фактором, що впливає на цей процес, Рикардо вважав нагромадження капіталу. При цьому Рикардо пропонував, щоб об'єктом оподатковування переважно виступав дохід, а не прибуток, і в першу чергу, високий дохід [3, с.89]. Виступаючи за переважне обкладання податками доходів, Рикардо фактично одним з перших виступив прихильником ідеї прогресивного оподаткування, тобто, такої системи, при якій податкова ставка для великих доходів набагато вище ставки для доходів низьких і середніх.

Висновки А.Сміт і Д.Рикардо щодо перспектив розвитку податкової системи у ринковій економіці знайшли підтвердження в історичних реаліях, особливо у другої половини XX ст. У високорозвинених індустріальних країнах переважна частина тягаря прямих податків лягає на плечі великих корпорацій, а не на людей найманої праці. За рахунок цього виплачуються численні соціальні допомоги по безробіттю, по навчанню незайнятих у виробництві, на утримання дітей і людей похилого віку. Справдився й інший прогноз – економічне зростання відбувається у тих країнах, де податкові ставки не створюють нездоланних перешкод для нагромадження капіталу.

Ці положення були розвинуті наступниками класиків теорії оподаткування. Так, праці англійського економіста і соціолога Джона Міля додали їй гуманістичну спрямованість. Вважаючи, що правила, за якими живе сфера виробництва, подібні до законів природи, Міль одночасно доводив, що в сфері розподілу панують принципово інші закони, котрі випливають із суспільної «природи» людини. Тут багато що визначається етичними, релігійними мотивами, умовами історичного розвитку. Тому «робочий фонд», що визначає життєвий рівень абсолютної більшості населення, формується урядом свідомо. Отже, роль держави не обмежується охороною власності. Навпроти, сфера державної діяльності має охоплювати освіту, розвиток науки, соціальну допомогу непрацездатним – «... уряд має брати на себе все те, виконання чого бажане для загальних інтересів членів суспільства, що потребують допомоги зовні...» [4, с.386].

Розуміючи, що виконання таких функцій державою можливе лише при добре налагодженій системі оподатковування, Міль особливу увагу присвятив двом аспектам : а) справедливості у визначенні розмірів пода-

тків, б) визначенню об'єктів оподатковування і впливу кожного виду оподатковування на господарський розвиток країни. При цьому у трактуванні оподаткування Міль в основному залишається в рамках уявлень класичної школи: він вірний принципам «вільної торгівлі», відповідно до яких вважається, що податки треба обмежити мінімальними розмірами, необхідними державі для такої діяльності, яку не можуть здійснювати приватні підприємства. У той же час ним формулюється нова важлива ідея: хоча податки неминуче сповільнюють процес господарського розвитку, але не вони самі по собі головні винуватці подібної «стагнації». Провину за кризи надвиробництва («стагнацію») Міль покладає на зайве нагромадження капіталу, що призводить, на його думку, до падіння норми прибутку, а отже до циклічних криз надвиробництва. Падінню норми прибутку може перешкодити технічний прогрес. Держава також може сприяти динамічному без кризовому розвитку. Для цього вона має або взагалі відмовитися від оподаткування прибутку підприємств, або звести такий податок до самих мінімальних розмірів. Податок на прибуток не тільки суперечить інтересам усього суспільства, сповільнює його промисловий ріст і тим самим завдає шкоди національному багатству, але він також є неспроможним і з етичної, моральної сторони, тому що прибуток підприємця – це його законна винагорода за ризик, за організаторську працю, мистецтво і майстерність керування.

Подібного ж підходу, що поєднує соціально-економічні трактування з етичними, дотримується Міль і при дослідженні податку на заробітну плату, проти якого рішуче виступає. Він мотивує свою позицію тим, що цей податок, особливо в перші роки, сплачують самі робітники і тільки потім він поступово переноситься на прибуток. З етичних міркувань Міль вважає, що «пряме оподатковування не повинне торкатися доходів, що дозволяють забезпечувати задоволення лише самих мінімальних людських потреб» [4, с.190]. Тому мінімальна заробітна плата не повинна обкладатися податком, а середні заробітки підлягають оподаткуванню за найменшою ставкою. Головним джерелом надходжень у державну скарбницю мають стати доходи рантьє, землевласників та ін. Звичайно, доходи від торгово-посередницької, банківської діяльності тощо виявити дуже складно. Але для цього треба ввести податок на витрати. Купівлю яхт, дорогих машин, вілл і багато чого іншого, що американський соціолог Торстейн Веблен пізніше назве «престижним споживанням», зберегти в таємниці від податкової служби практично неможливо.

Дослідження у цій галузі пізніше продовжив Джон Кейнс, який створив економічну теорію, у котрій помітне місце відводилося концепції оподаткування. Напрямок його досліджень визначався тим, що у XX ст. під впливом технічного прогресу, у зв'язку з масовою заміною ручної праці машинним виробництвом стала надзвичайно гострою проблема зайнятості населення, яка з особливим драматизмом проявилася під час загальносвітової кризи надвиробництва 1929–1933 рр. Досліджуючи її, Кейнс дійшов висновку, що вирішення найбільш важливих проблем сучас-

ного ринкового господарства потрібно шукати не у пропозиції ресурсів, а у попиті, що визначає реалізацію ресурсів.

Отже, не пропозиція автоматично народжує попит, а навпаки, ефективний попит визначає обсяг пропозиції і разом з ним темпи економічного росту в масштабах країни. При цьому має бути вирішена проблема інвестування вільних коштів (заощаджень) у виробництво. Оскільки у реальному житті не всі заощадження перетворюються в інвестиції, щорічно накопичуються маси непроданої продукції, що в масштабі країни приводить до криз надвиробництва. Щоб уникнути цих загубних для економіки наслідків (чи принаймні послабити їхній вплив), необхідне втручання держави, яка має проводити активну податкову політику з метою стимулювати ділову активність і оживити виробництво. Для цього Кейнс пропонує конкретні заходи щодо прямого й особливо непрямого оподаткування. До них належать, насамперед, заходи фінансового регулювання і серед них інфляція. Випускаючи у обіг величезні маси паперових грошей, уряд знецінює грошову одиницю, тому що росту грошової маси не протистоїть відповідний ріст випуску товарів (або їхній випуск навіть скорочується). У результаті на кожну грошову одиницю покупець може придбати набагато менше товарів, чим колись. Ціни ростуть, але на початку вони ростуть повільніше, ніж відбувається ріст грошової маси. Внаслідок цього держава збирає величезні кошти. Вона розплачується знеціненими грошима зі своїми службовцями, з пенсіонерами, з постачальниками, що виконують держзамовлення і збирає тим самим з населення гігантський непрямий податок. У першу чергу, цей податок сплачує найбідніша частина населення, що велику частину свого доходу витрачає у вигляді готівки на купівлю найнеобхідніших засобів існування, при цьому зростаючі ціни стрімко пожирають убогі кошти незаможних. У другу чергу страждають рантьє, що одержують дивіденди в грошах від акцій. Виграють від інфляції, у першу чергу, капіталісти-підприємці, що обернули свої капітали в матеріально-речову форму [5, с.108–120].

Слід підкреслити, що докладно розкриваючи механізм дії інфляції, Кейнс аж ніяк не був прихильником такого методу поповнення державної скарбниці. Навпаки він показав, що інфляційна спіраль (наприклад, така, яку пережили Німеччина, Австрія і Росія в 1918–1923 роках) привела до настільки руйнівних наслідків для економіки, що «сам по собі інфляційний податок став неможливим» [5, с.113]. Проте, будучи принциповим противником інфляції, Кейнс вважав корисною додаткову емісію, особливо коли економіка переживає спад. Невисокі темпи інфляції в умовах економічного спаду приводять, на його думку, до позитивних результатів: ріст цін спонукує споживачів скоріше закуповувати товари (поки вони ще більше не подорожчали), а підприємців – розширювати виробництво, поки ціни ростуть. До того ж уряд ціною «помірної» інфляції поповнює державний бюджет.

Кейнс розумів, що одних мір кредитно-грошового регулювання недостатньо для успішного функціонування ринкової економіки, особливо в період її глибокого спаду. Потрібні методи безпосереднього впливу, і

такими він вважав прямі державні інвестиції у невиробничу сферу. Гроші на ці інвестиції держава має отримати за рахунок додаткової емісії і прямих податків, головним об'єктом яких є прибуток особливо великих промислових корпорацій. Принципова відмінність кейнсіанців від класиків полягає в тому, що мету податку на прибуток кейнсіанці бачать не стільки в наповненні бюджету (хоча це дуже важливо), а в регулюванні і стимулюванні виробничої, посередницької, торгово-посередницької і банківської діяльності.

Кейнс стверджує, що прямі податки дозволяють державі настільки наповнити бюджет, що це дає їй можливість за допомогою інвестицій створювати чи зберегти велику кількість робочих місць. Такі податки, перетворені у державні витрати, стабілізують усю господарську систему. Маючи величезні фінансові ресурси, держава в період спаду в економіці повинна знижувати податкові ставки, запрошуючи тим самим підприємців до розширення виробництва, і навпаки, у роки бурхливого господарського підйому уряд повинний збільшувати податкові ставки – з метою недопущення «перегріву» економіки і запобігання надвиробництва. Тим самим податки у Кейнса виконують роль «вбудованого стабілізатора», що охороняє економіку як від глибокого кризового падіння, так і від надмірного надвиробництва. Щоб зростаючі заощадження інвестувалися у виробництво, потрібна така податкова політика, яка б спонукувала людей обертати свої заощадження в капітал.

Учні Кейнса – англійський економіст Р.Харод і його американський колега Е. Хансен прийшли до висновку про корисність для економіки не тільки інвестиційних «вливань» з державного бюджету, але і великих витрат держави на збереження високого рівня споживчих витрат населення.

Одержання згаданих ефектів, що гарантують безупинний господарський ріст, можливе тільки при досягненні повної зайнятості. Але реальна дійсність приносила нові докази нездійсненності в ринковій економіці такого ідеалу. Тому під впливом обставин, пов'язаних зі змінами умов господарського життя, у 60-х рр. XX ст. сформувалася концепція «неокласичного синтезу», що зумовила появу теорії рівноваги в умовах неповної зайнятості, що більшою мірою, чим у кейнсіанців, враховує грошовий фактор. Вона одержала розвиток у працях лауреатів Нобелівської премії: англійця Джона Хікса і американця – Пола Самуельсона, котрий, зокрема, на основі кейнсіанського підходу створив свою «чисту теорію державних витрат», що стала розвитком концепції, яка розцінювала у дусі класичної школи податки як форму оплати «державних послуг». Загалом же представники школи «неокласичного синтезу» у першу чергу були стурбовані тим, щоб податкові надходження в бюджет були витрачені з максимальною ефективністю. Функціонально-стимулююча роль податків в економіці у них переважає над фіскальною роллю.

Ідеї послідовників Кейнса – Р.Харода, Э.Хансена, С.Харіса та представників школи «некласичного синтезу» мали практичне значення для формування принципів майбутнього європейського податкового права. Зокрема, вони були покладені в основу економічної політики, що прово-

дилася в більшості країн Заходу з кінця 40-х до кінця 70-х рр. XX ст. Вирішальне значення в ній надавалося державним витратам як фактору росту «ефективного попиту», створення сприятливих можливостей для приватних капіталовкладень. Були зроблені величезні витрати на житлове будівництво і перебудову міст, на наукові дослідження і стимулювання технічного прогресу, інвестовані великі кошти у підготовку і перепідготовку кадрів, у медичне обслуговування і багато чого іншого. Усе це привело до відносно стабільних темпів господарського росту і підвищенню добробуту широких верств населення. Важливим досягненням індустріальних країн Заходу того періоду було забезпечення соціальної захищеності «маленької людини».

Значною мірою усе це вдалося зробити саме за допомогою політики податків – високих на корпорації, помірних і низьких – на дрібний бізнес. Проте, одночасно відбувалося і зростання державного боргу. Спроби його погашення чи хоча б зменшення спонукали уряди до грошової емісії. У результаті помірна інфляція поступово переросла у високу, а на початку 70-х років у зв'язку з енергетичною кризою вона стала «галопуючою». Кейнсіанців звинуватили в тому, що проведена за їх рекомендаціями політика виявилася винуватицею інфляції й економічного спаду.

Їхні опоненти – сучасні неокласики Д.Мід, А.Берні й інші не заперечують у принципі проти податкового регулювання економічних процесів. Але вони вважають, що таке регулювання має проводитися непрямим шляхом – кредитно-фінансовим стимулюванням капіталовкладень: масовані державні витрати, що вимагають високих прямих податків на прибуток, приводять до економічного застою, оскільки не сама по собі величина державних капіталовкладень, а їхня прибутковість, ефективність є основною рушійною силою економіки.

Отже, «неокласики» адекватно відреагували на зміну умов господарювання. Зокрема, вони слушно вказували на необхідність податкового стимулювання науково-технічного прогресу, здатного підвищити ефективність капіталовкладень у довгостроковій перспективі. Надмірні, на їхню думку, витрати держави на соціальні витрати, високі допомоги по безробіттю привели до зниження трудової моралі і послабили стимули до пошуків роботи. Слушно зазначалося також, що «...однієї з головних, якщо не самою головною причиною невдач в економіці є посилення ролі держави. Міри державного регулювання привели до зниження темпів росту продуктивності праці й ослабленню уваги до науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт. Податкова політика і ріст соціальних програм спричинили негативний вплив на норму особистих заощаджень і виробничого нагромадження» [6, p.3]. Такі висновки підкріплювалися красномовним статистичним матеріалом.

На цьому підґрунті і за підтримки громадськості неокласики запропонували провести оптимізацію використання факторів виробництва, зокрема, істотно зменшити обсяг державних витрат (і відповідно знизити податкові ставки), але зате змінити їхню структуру. Замість незліченної кількості програм допомоги різним категоріям населення рекомендува-

лося збільшити питому вагу витрат на фінансування науково-технічного прогресу, освіти і науки. Велика увага приділялася удосконалюванню одного з найважливіших факторів виробництва – праці, підвищенню кваліфікації робочої сили. Саме неокласики стали першими застосовувати таке поняття, як «інвестиції в людину». З цього приводу Альфред Маршалл писав: «Усі кошти, що протягом багатьох літ затрачують на забезпечення масового доступу до більш високих ступенів освіти, окупляться, якщо вони приведуть до появи ще одного Ньютона чи Дарвіна» [7, с.294].

Пізніше позиція неокласиків була піддана критиці неоконсерваторами (Г.Стайн, А.Леффер, У.Фелкер, М.Фрідман, М.Вейденбаум та інші), які виступили за скорочення державних витрат, оскільки високі податки, на їхню думку, є зазіханням на свободу особи. Вони стверджували, що гігантські державні витрати не спричиняють пожвавлення а економіці, в натомість, призводять до гігантського росту державного боргу, що підриває стимули до господарського розвитку в довгостроковому плані. Чим більше розмір державного боргу, тим більше потрібно зібрати податків, щоб виплачувати відсотки по цьому боргу власникам державних облігацій, тим більша армія рантьє, що ведуть паразитичний спосіб життя. Зростаючий випуск державних облігацій підсилює інфляційні процеси.

Виступаючи за скорочення державних витрат, неоконсерватори, на противагу кейнсіанцям, особливу увагу приділяють пропозиції, а не попиту: «Економіка пропозиції приймає мотиви поведінки – внутрішні людські імпульси до поліпшення свого становища як вихідний пункт економічної діяльності і, що найважливіше –економічного росту... Один зі способів руйнування цього імпульсу, а разом з тим і росту — це оподатковування» [Див.: 8, с.187].

Це, однак, не означає, що «теоретики пропозиції» скочуються до фіскального нігілізму, до повного заперечення необхідності стягування податків. Навпаки, вони стурбовані тим, щоб відшукати ту оптимальну податкову ставку, що спонукує людей заробляти гроші і яка створює режим найбільшого сприяння для розвитку підприємництва.

У зв'язку з цим набули поширення ідеї А.Леффера, який запропонував концепцію оподаткування із врахуванням залежності податкових надходжень у бюджет від рівня податкових ставок. Виходячи з того, що «... люди працюють не для того, щоб платити податки, а працюючи, думають про те, що залишиться після сплати податків...», Леффер довів, що наповнюваність скарбниці залежить від того, наскільки правильно встановлений оптимальний розмір податкової ставки. Бюджет страждає не тільки тоді, коли ця ставка занадто мала, але і тоді, коли вона завищена: ріст податкових ставок спочатку викликає ріст податкових надходжень. По досягненні максимуму цей ріст сповільнюється, а потім плавне уповільнення переходить у різке падіння бюджетних надходжень. При 100% податковій ставці податкові надходження опускаються до нуля, оскільки, така податкова ставка придушує підприємницьку ініціативу, знищує стимули до розширення виробництва, значна частина платників починає ухилятися від сплати податків і переходить у нелегальний, «тіньовий»

бізнес. Граничною ставкою оподаткування є 30% величини доходів. Коли ставка перевищує цю межу, то вона попадає в «заборонену зону», що викликає скорочення заощаджень, незацікавленість в інвестуванні. Усе це поступово приводить до скорочення податкових надходжень. Протилежний ефект викликає зниження податкової ставки. Доходи держави збільшуються за рахунок розширення податкової бази, тому що зниження податку спонукує підприємців розширювати виробництво і зростає число платників податків.

Оскільки реальний рівень оподатковування значно перевищував оптимальну величину, у багатьох індустріально розвинутих країнах почалася реформа податкових систем з метою зменшення ставки оподаткування населення в цілому, а також ослаблення ступеня податкового тиску на верстви з високими доходами. Одночасно були скасовані податкові знижки, пільги і субсидії, якими раніше користалися багато корпорацій, а також скорочено багато соціальних програм.

Особливої популярності ідеї неоконсерваторів набули наприкінці 70-х – на початку 80-х рр. Саме в цей період їхні ідеї стають основою економічної політики європейських країн протягом наступних десятиліть. Основною ідеєю неоконсерваторів стало «дерегулювання» – зменшення державного втручання в економіку поряд зі скороченням державних витрат і зниженням прямих податків. Гасло зниження податкового тягаря було узяте на озброєння відомими політиками 80-х років, зокрема, під ним двічі ставала прем'єр-міністром Великобританії Маргарет Тетчер. Процес дерегулювання в країнах Заходу в 70-х–80-х роках почався з приватизації державної власності. Як показали дослідження у США, ФРН, Австралії, Канаді і Швейцарії, державні підприємства в цих країнах на 10-50% менш ефективні, чим приватні. Щорічно за рахунок платників податків цим підприємствам виплачувалися величезні дотації. Отже і ці заходи були спрямовані на скорочення державних витрат і на боротьбу з інфляцією.

Досягнуті результати відобразилися і на змісті актів про оподаткування, прийнятих в ЄС, наприкінці XX ст. І хоча розробка концепцій оподаткування провадилася не лише на Заході [Огляд див.: 9, с.17–79], але, оскільки в основі європейського права знаходиться західна традиція, думається, що саме викладені погляди західних науковців склали теоретичне підґрунтя оподаткування в ЄС.

Список літератури: 1. Толстопятенко Г.П. Европейское налоговое право. М., 2001. 2. Смит А. Исследования о природе и причинах богатства народов. Т.III. СПб., 1866.3. Риккардо Д. Начала политической экономии и налогового обложения / Соч. Т.1. М., 1941. 4. Миль Д.С. Основы политической экономии. Т.III. М., 1989. 5. Кейнс Д.С. Трактат о денежной реформе // Кейнс Д.М. Избр. Произв. М., 1993. 6. The American Econonic in Transition. Ed. By M. Feldstein. – Chikago – London, 1980. 7. Маршалл А. Принципы политической экономии. Т.1. М., 1983. 8. Осадчая И.М. Консерватизм против реформизма. М., 1984. 9. Щербанюк О. Громадянин як суб'єкт податкових правовідносин. Чернівці, 2000.

Надійшла до редколегії 01.10.02