

**К. І. Швабій**

## **НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ В УМОВАХ ПОСТКРИЗОВОГО ВІДНОВЛЕННЯ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ**

*Представлено авторську позицію щодо основних напрямів подальшого реформування податкової системи України в умовах посткризового відновлення економіки. Показано, що пріоритетним є еволюційний шлях розвитку системи оподаткування. Доведено, що необхідною умовою реформування є підвищення якості науково-аналітичного обґрунтування, експертних висновків, які забезпечують прийняття тих чи інших рішень в сфері податкової політики.*

*The author's position on the main directions of further reforming of the tax system of Ukraine in a post-crisis recovery is presented. It is shown that the priority is the evolutionary path of development of the tax system. Improvement of the quality of scientific and analytical studies, expert reports, which provide the adoption of certain decisions in the area of tax policy, as a necessary condition of reforming is proved.*

**Ключові слова:** податкова система, Податковий кодекс України, вдосконалення системи оподаткування, податкова реформа.

Протягом свого функціонування податкова система України зазнавала суттєвих змін. За період незалежності неодноразово ставилося завдання податкової реформи, оскільки в податках, часто не зовсім обґрунтовано, шукають одну з головних причин гальмування соціально-економічного розвитку держави. Насправді ситуація є дещо іншою, адже багато проблем вітчизняної економіки іноді зумовлюються такими явищами, як корупція і бюрократія, більшою мірою, ніж "поганими" податками чи неадекватною податковою політикою. У податковій системі не можна вбачати основну причину соціально-економічних негараздів, оскільки останнім часом ситуація у сфері податкового законодавства, а також якість схвалюваних рішень істотним чином покращилися. Зокрема, цей прогрес у 2012 р. констатується відомим звітом Doing Business<sup>1</sup>. Незважаючи на це, проблема подальшого вдосконалення системи оподаткування залишається актуальною, оскільки в теперішній динамічний час умови та обставини нашого життя дуже швидко змінюються. Відповідно до цього повинно здійснюватися коригування в податковій сфері. Тому в цій статті розглядаються основні напрями подальшого реформування вітчизняної податкової системи, що мають реалізовуватися в умовах посткризового відновлення економіки України, з урахуванням української специфіки та особливостей прийняття важливих політичних рішень.

З моменту набрання чинності Податковим кодексом України (ПКУ) минуло майже два роки. За цей період до ПКУ внесено значну кількість змін

<sup>1</sup> Doing Business 2012 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2012>.

і доповнень. Попри критику змісту та якості основного податкового закону України підприємницьке середовище достатньо швидко адаптувалося до введених новацій. Але оскільки соціально-економічна реальність постійно змінюється, постає необхідність внесення чергових змін до податкового законодавства й системи оподаткування. Однією з важливих причин, що зумовлюють необхідність постійного вдосконалення системи оподаткування, є відновлення вітчизняної економіки на посткризовому етапі свого розвитку.

У цьому контексті постає декілька важливих запитань.

По-перше, наскільки доречно вносити кардинальні (революційні) зміни до системи оподаткування, якщо в оновленому вигляді вона існує дуже короткий термін — від часу введення в дію Податкового кодексу?

По-друге, як найдостовірніше оцінити результати, які ми можемо отримати у процесі прийняття тих чи інших рішень?

Для відповіді на перше питання необхідно зрозуміти, яким саме шляхом слід взагалі змінювати (вдосконалювати) систему оподаткування: еволюційним чи революційним? У зв'язку з цим варто пригадати, що основна властивість податків полягає в тому, що вони виступають автоматичними стабілізаторами економічної системи, якщо остання зазнає певних “шоків” у процесі свого розвитку. Спроможність податкової системи пом'якшувати такі шоки, бути своєрідним фінансовим демпфером залежить від якостей самої податкової системи, зокрема, співвідношення прямих і непрямих податків. Здатність до “згладжування шоків” пов'язана також з якістю рішень у сфері податкової політики. На жаль, слід констатувати, що в цьому аспекті українська держава від часу набуття незалежності була здебільшого вкрай неефективною. Тому існує думка, що необхідно мінімізувати участі держави у більшості соціально-економічних процесів. Протягом останніх двадцяти років економіка України не раз опинялася в умовах кризи, так званих провалів ринку: валютної, боргової, фондової, товарної, фіскальної тощо. Але прикладів їх ефективного подолання завдяки вдалим діям з боку держави є дуже мало. Це означає, що якість дискреційної політики у сфері оподаткування залишає бажати кращого, тому значною мірою слід покладатися на податки та їх здатність виступати стабілізаторами.

На нашу думку, все-таки слід вести мову про еволюційний шлях вдосконалення системи оподаткування. Відмовитися від змін, звичайно, не можна, але на противагу кардинальним новаціям еволюційний шлях розвитку виглядає більш доречним і прийнятним. Це зрозуміло хоча б з огляду на те, що у випадку негативного результату від тих чи інших нововведень процес простіше скоригувати й отримати врешті-решт позитивний результат. Радикальна “перебудова” системи оподаткування не дає змоги цього зробити, лише трансакційні витрати “перебудови” і “коригування” можуть бути дуже значними.

Відповідаючи на друге запитання, слід сказати, що суттєва вада податкової політики — це недостатні якість та обґрунтованість політичних рішень у сфері оподаткування. Як відомо, результат того чи іншого рішення/дії можна оцінити двома методами: *apriori* та *aposteriori*.

Метод *aposteriori* є емпіричним і тому більш достовірним, але неприйнятним, оскільки оцінка результату та аналіз здійснюються іноді з великим запізненням, коли вже нічого змінити не можна. Метод *apriori* є науковим, проте менш достовірним. Його основна перевага полягає в тому, що він має передбачати результат для оцінки ймовірних соціально-економічних наслідків. Головне, що це прогностичний метод, щоправда ефективність використання якого залежить від багатьох чинників.

Алгоритм прийняття рішення на основі цього методу можна схематично представити у вигляді такої послідовності дій: інформація — модель — результат (критерій оцінки) — нова інформація — корекція рішення (у випадку небажаного результату) або нове рішення.

Як бачимо, достовірність результату залежить від якості наявної інформації, адекватності економіко-математичної моделі, на основі якої рішення приймається, обраних критеріїв оцінки бажаного результату тощо.

У зв'язку з таким алгоритмом підтримки прийняття рішень у сфері оподаткування виникає декілька проблем.

Перша проблема — це низька якість існуючої статистичної інформації, яка до того ж взята з різних джерел і може бути суперечливою. У процесі проведення наукового дослідження дуже часто доводиться користуватися вибірковими даними. Подібне урізноманітнення джерел інформації зумовлене тим, що часто існуючі бази даних не дають повного уявлення про статистику досліджуваного явища або процесу. Таким чином, з'являється необхідність користування вибірковими даними, щоб принаймні частково скласти статистичну картину досліджуваного явища. Зокрема, такий підхід використано в одній із авторських робіт<sup>2</sup>. Іноді, навіть якщо статистична інформація існує, вона є інформацією з обмеженим доступом і науковцю просто неможливо її отримати.

Друга проблема — це побудова адекватної економіко-математичної моделі, яка на основі наявної статистичної інформації надасть можливість оцінити результат рішення/дії. Специфікація моделі, її адекватність залежать не лише від того, який масив інформації з її допомогою має бути оброблений, а також від особливостей самого об'єкта, процесу, явища, які моделюються. Наприклад, стосовно податків здебільшого оцінці підлягає результат зміни того чи іншого елементу податку: його ставки, бази оподаткування тощо. Для адекватної оцінки результату можна використати просту

<sup>2</sup> Швабій К. І. Фіскальна ефективність податку на доходи фізичних осіб / К. І. Швабій // Фінанси України. — 2012. — № 3. — С. 31—37.

детерміністичну математичну модель, зокрема лінійну регресію, яка дозволить оцінити так званий механічний ефект від зміни елементів податку. Але результат змін завжди є сумою як механічного, так і поведінкового ефектів (реакція платників податків), які достовірно оцінити на основі простої лінійної регресії вже неможливо. Тому постає питання побудови більш адекватної економіко-математичної моделі. Для таких цілей у світовій практиці вже давно використовується апарат мікросимуляційного моделювання. В Україні для кожного фіiscalno значущого податку має бути побудована мікросимуляційна модель з метою належної наукової підтримки рішень стосовно змін у системі оподаткування. Наскільки відомо, поки що таких моделей в Україні немає.

Наступний важливий крок у процесі оцінки результату прийнятого рішення — це вибір критерію оцінки ефективності цього рішення. Залежно від ситуації, специфіки самого податку критерії можуть змінюватися. Наприклад, бажаним критерієм будь-якої податкової реформи є її нейтральність стосовно доходів державного бюджету, тобто зміни, які здійснюються, не повинні призводити до зменшення податкових надходжень. Водночас, якщо йдеться про необхідність досягнення якого-небудь іншого позитивного ефекту, цим критерієм можна знехтувати. Так, метою збільшення ставки акцизного податку є зменшення споживання шкідливих товарів, тому критерій фіiscalnoї нейтральності стає другорядним або взагалі не береться до уваги як критерій оцінки ефективності рішення.

Стосовно податкової системи в цілому, то в науковій літературі критерієм ефективності системи є здатність збирати достатній обсяг податкових надходжень з найменшими негативними впливами, що породжують податки, для соціально-економічної системи країни.

Іншими словами, питання ставиться так. За якого розподілу податкового тягаря між факторами виробництва і споживанням темпи економічного зростання в економіці будуть стабільно позитивними, а зайнятість найвищою?<sup>3</sup> Саме з таких позицій оцінюють як ефективність системи оподаткування, так і якість політичних рішень у цій сфері. Саме в такому контексті проведено одне з останніх досліджень представників МВФ щодо цієї проблематики, в якому зазначається, яка саме структура податкової системи повинна бути для того, щоб забезпечувати найвищі темпи економічного зростання<sup>4</sup>.

Економіка України є особливою в тому сенсі, що поряд з офіційним сектором економіки існує великий тіньовий. Ці сектори є взаємозалежними і взаємодоповнюючими. Враховуючи масштаби тіньового сектору економіки в

---

<sup>3</sup> Prammer D. Quality of Taxation and the Crisis: Tax shifts from a growth perspective / Doris Prammer // Taxation Paper. — 2011. — № 29.

<sup>4</sup> Acosta-Ormaechea S. Tax Composition and Growth: A Broad Cross-Country Perspective / S. Acosta-Ormaechea, J. Yoo // IMF Working Paper. — 2012. — WP/12/257. — 35 p.

Україні, який, за різними оцінками, становить від 30 до 60 % офіційного ВВП, необхідним критерієм ефективності податкової політики є темпи детінізації економіки. У цьому контексті питання, на які потрібно знайти відповіді, полягають у такому: чи вдається завдяки податковим важелям досягти економічного зростання шляхом детінізації економіки? Яка частина в реальних темпах зростання ВВП досягається за рахунок детінізації та яким чином цьому сприяє/перешкоджає податкова політика держави?

Другий критерій, на нашу думку, є, можливо, більш важливим для оцінки ефективності податкової політики, оскільки він дає змогу дати відповідь не лише на питання про зростання бази оподаткування, а також отримати відповідь щодо її розширення, детінізації. І реальне зростання, і детінізація досягаються тільки тоді, коли для ведення фінансово-господарської діяльності в офіційному секторі економіки створені сприятливі податкові умови.

Таким чином, на основі зазначеного алгоритму прийняття рішень у сфері оподаткування ми отримуємо нову інформацію, яка є важливою для коригування раніше прийнятих рішень або формування нових.

Напрями подальшого реформування податкової системи України в умовах посткризового відновлення економіки залежать не лише від якості податкової політики держави, а також від взаємоузгодженості рішень у сфері оподаткування з іншими діями і рішеннями.

Будь-яку соціально-економічну проблему завжди необхідно розв'язувати комплексно і з допомогою різних важелів державного регулювання і впливу. Оцінювати наслідки тих чи інших рішень у сфері оподаткування слід не лише у вузькому, а й у широкому контексті.

Наприклад, з огляду на значну нерівномірність розподілу податкового навантаження за шкалою доходів в Україні сьогодні досить жваво обговорюється можливість збільшення прогресивності податку на доходи фізичних осіб шляхом запровадження нових високих ставок податку. У цілому ідея збільшення прогресивності податку на доходи фізичних осіб в Україні є корисною і правильною. Хоча не можна погодитися із пропозицією скасування основної податкової пільги як такої, що не має соціального спрямування. Прогресивності податку на персональні доходи можна досягти не лише за рахунок зміни ставок чи введення нових, більш високих, а через зняття обмеження на податкову соціальну пільгу для всіх категорій громадян незалежно від обсягу їхнього доходу чи особливого соціального статусу (інваліди, студенти, чорнобильці та ін.).

Як відомо, за кожним замислом завжди криються ризики, наявність яких часто навіть не враховується. Зокрема, збільшення прогресивності податку завжди стосується найбільш заможних громадян, реакція яких на подібний захід може бути негативною. Враховувати опортуністичну поведінку платників податків у сучасних умовах глобалізації потрібно обов'язково.

Крім цього, збільшення прогресивності податку на доходи фізичних осіб породжує ефект “відтоку мізків” (*brain drain effect*)<sup>5</sup>, наявність якого, принаймні так здається на перший погляд, часто не береться до уваги.

Отже, важливо вести мову про результати змін у сфері оподаткування як у вузькому, наприклад, фіiscalному контексті, так і в широкому розумінні тих соціально-економічних наслідків, до яких можуть призводити конкретні політичні рішення. Для цього необхідно підвищувати ефективність системи підтримки прийняття рішень, а також методів і засобів їх реалізації.

З огляду на особливості проведення реформ у сфері оподаткування, специфіку посткризового періоду вітчизняної економіки доцільно дотримуватися еволюційного шляху вдосконалення податкової системи. Як засвідчує практика, ми часто приймаємо радикальні рішення стосовно системи в цілому, не надаючи належної уваги ефективності функціонування елементів системи. Поряд із кардинальними змінами дуже важливим є налаштування ефективної роботи окремих елементів податкової системи, податкового механізму. І навіть коли таке налаштування відбулося, слід розуміти, що в будь-якому випадку завжди є певний лаг пристосування бізнесу, платників податків до вимог системи. Саме тому не можна весь час змінювати “правила гри”, оскільки тоді гра стає без правил.

Водночас податкова система повинна змінюватись адекватно змінам, що відбуваються в економічному і соціальному житті країни. У зв’язку з цим необхідно підвищувати якість науково-аналітичного обґрунтування, експертних висновків, які забезпечують прийняття тих чи інших рішень у сфері податкової політики.

І нарешті, обов’язковою умовою подальшого вдосконалення податкової системи України є взаємоувзгодженість дій у різних сферах економічної політики держави (валютної, монетарної, боргової, фіiscalної тощо). Це дає можливість уникнути суперечностей при досягненні результату чи його нівелювання у випадку, коли дії можуть бути різноспрямованими.

---

<sup>5</sup> Beine M. Brain Drain and Human Capital Formation in Developing Countries: Winners and Losers / M. Beine, F. Docquier, H. Rapoport // The Economic Journal. — 2008. — Vol. 118. — P. 631—652.