

УДК 336.225

Жебчук Л. Л.

ФІСКАЛЬНЕ ПАРТНЕРСТВО: ЕФЕКТИВНА ВЗАЄМОДІЯ ДЕРЖАВИ ТА ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ

Розглянуто питання формування гармонійних податкових відносин між платниками податків та органами державної влади. Доведено, що налагодження партнерських відносин між платниками податків та державою особливо актуальне в умовах вирішення питання звуження тіньового сектору економіки, що має на меті збільшення дохідної бази бюджету.

Ключові слова: фіскальне партнерство, формальний та тіньовий сектори економіки, ефективність витрачання фінансових ресурсів.

Динамічне відновлення економіки України на базі інвестиційно-інноваційної моделі розвитку неможливе без оздоровлення системи державних фінансів, модернізації податкової системи та підвищення ефективності механізмів перерозподілу фінансових ресурсів.

Набуття чинності Податковим кодексом України, безперечно, стало значним кроком у вдосконаленні бюджетно-податкового механізму країни. Розроблення такого акта не мало обмежитися лише систематизацією податкового законодавства, чинного на той час. Необхідні були суттєві зміни у податковій системі України, що знайшли б відображення саме у такому кодифікованому акті.

Разом з тим зміст норм Кодексу має справляти враження максимальної універсальності незалежно від часів, уподобань або окремих намірів. Справляння психологічних вражень є одним із дієвих інструментів впливу на настрої платників податків, зокрема щодо їх підготовки до відносин із представниками держави на умовах партнерства.

Особливістю податкових відносин в Україні є часткове обмеження майнових прав і свобод особистості, пов'язане з обов'язковістю та примусовістю сплати податків, що призводить до виникнення "податкового нігілізму" в суспільстві. Критерієм розв'язання цієї проблеми є формування гармонійних податкових відносин шляхом спрямування зусиль податкового органу до обслуговувально-контролюючої площини.

Крім того, налагодження партнерських відносин між платниками податків та державою особливо актуальне в умовах звуження тіньового сектору економіки (зокрема виведення доходів населення з "тіні") з метою збільшення дохідної бази бюджету.

Чимало факторів впливають на зростання та збереження тіньової економіки [1]. Заходи державного регулювання, наприклад, можуть зумовити істотне збільшення витрат на оплату праці, що, як наслідок, зменшить еластичність у наймі та звільненні працівників, а отже, стримуватиме розширення формального сектору економіки. Регулювання процедури передачі прав власності, потоків капіталу, фінансових інститутів тощо без відповідного

© Жебчук Л. Л., 2014

збільшення бюджетних ресурсів на такі цілі може призвести до підвищення частки неявного податкового тягаря у формальному секторі.

Те саме стосується податкових механізмів. Податки на заробітну плату та соціальне забезпечення доволі високі в багатьох країнах світу. Так, найвищі ставки податку на заробітну плату діють в Італії (42,6 %), Бельгії (41,5), Франції (41,1), Швеції (39,4), Німеччині (38,8 %). Максимальні сукупні ставки страхових внесків для працівників найбільші в Італії (45 %), Польщі (22,71), Франції (22), Німеччині (20,2 %).

Чим суттєвіша різниця між вартістю робочої сили до і після сплати податків з доходів, отриманих працівниками, тим більше причин перейти в неофіційний сектор економіки. Намір працювати в ньому залежить від можливості виявлення такого ухилення з боку уряду, а також обсягів і характеру покарання суб'єктів ринку за несплату або уникнення оподаткування. Теоретично уряд може зменшити пропозицію праці в тіньовому секторі економіки шляхом адміністративного тиску і накладення великих штрафів як на роботодавців, так і на працівників неофіційного сектору економіки [2].

Підприємства самі обирають, чи варто "йти в тінь", чи можна працювати у формальному секторі економіки (або поєднувати обидві сфери), орієнтуючись на величину вигід, прораховану за схемою "витрати – результат". Витрати на діяльність у формальному секторі економіки включають витрати на сплату податків та виконання різних правил і вказівок уряду. Фірми, що працюють у формальному секторі економіки, несуть більші витрати на робочу силу, тому що повинні відраховувати податки із заробітної плати і внески до фондів соціального страхування. Також вони сплачуватимуть податок на прибуток (у рамках або корпоративного прибуткового податку, або системи персонального прибуткового податку). Фірми, що працюють у неформальному секторі, виграють у тому, що вони можуть розширювати потужності без тягаря державного регулювання та податків. Водночас такі фірми втрачають доступ до фінансових ринків як позикового, так і власного капіталу [3].

Нещодавні дослідження тіньової економіки країн, що розвиваються (а також країн з перехідною економікою), дають змогу зробити два цікавих і, можливо, несподіваних, висновки. По-перше, у деяких країнах масштаби тіньової економіки зростають, а не зменшуються [4]. Донедавна основним було припущення про те, що чим більше вдосконалюватиметься економіка, тим дедалі слабшати-ме важливість неформального сектору, оскільки успішні фірми перейдуть до формального сектору. Однак на сьогодні, вочевидь, певний рівень "неформальності" зберігається в усіх країнах. По-друге, що є менш несподіваним фактом, усі дохідні групи тією чи іншою мірою провадять діяльність у неформальному секторі. Ані неформальні механізми, ані підприємства, що працюють поза формальним сектором економіки, не застраховані від осіб із низькими доходами. Крім того, багато підприємств і фізичних осіб працюють водночас як у формальному, так і в неформальному секторах економіки [5]. Р. М. Бьорд і С. Уоллес мають на увазі так звані підприємства-айсберги, тобто такі, в яких формально (офіційно) видима (декларована) частина становить лише невелику частину цілого.

Сьогодні у податковій службі України відбувається важливий процес реформування, метою якого є забезпечення стабільних та рівномірних над-

ходжень до бюджету винятково за рахунок підвищення рівня добровільної сплати, а не шляхом посилення податкового навантаження на сумлінних платників податків. Тобто актуалізується питання налагодження атмосфери довіри й партнерства у відносинах між платниками податків і контролюючими органами. Із фіскального інструменту мобілізації коштів до бюджету податкова служба перетворюється на високоякісну сервісну службу з обслуговування платників податків. Упроваджується нова модель розвитку служби, яка відповідає світовим вимогам, а для кожного структурного підрозділу центрального апарату визначено ключові показники діяльності для підвищення ефективності роботи загалом [6, с. 15].

Реформування податкової служби, що відбувається сьогодні, потребує зосередження на комплексному використанні внутрішніх інформаційних ресурсів та інформації із зовнішніх джерел, а також упровадження з цією метою сучасних методів оброблення інформації. Аналітична робота охоплює всі інформаційні потоки служби, що дає змогу сконцентруватися винятково на тих платниках, щодо яких визначаються ризики ухилення від оподаткування або мінімізації податкових зобов'язань. Результатом запровадження електронних сервісів обслуговування платників податків та подальшого розвитку ризикоорієнтованих підходів при відборі платників до проведення перевірок є постійне скорочення кількості перевірок. Так, протягом 2012 р. відбулося втричі менше перевірок, ніж у 2010 р.: 8000 проти 23000 відповідно, що можна вважати кроком назустріч бізнесу та проявом довіри до сумлінних платників податків [7].

Цікавою є історія становлення процедур фіскального звітування. Так, ще зовсім недавно (менше 100 років тому) на теренах Європи дискутували щодо допустимих меж вимог держави в цьому питанні. На той час законодавство європейських держав відображало надто обережне і делікатне ставлення до платника. У Баварії, Гессені, Австрії заборонялося вимагати зазначення доходів за окремими джерелами, оскільки вважалося, що платник повинен заявити “по совісті” лише загальну суму. У Пруссії та Саксонії взагалі було вирішено не використовувати декларацій, адже вони, начебто, обмежували громадську й особисту свободу. Податкова комісія мала без допомоги платника з'ясувати його майновий стан, причому так, щоб це не обтяжувало його. Окремі прошарки суспільства офіційно вважалися недоторканими. “Курфюрсти, графи та барони, кардинали і прелати платили... по совісті, на основі потискання руки (що замінювало клятву), й навіть сама сума, внесена ними, нерідко не підлягала підрахунку – доводилося зважати на їхній стан, щадити їхнє самолюбство” [8]. Утім, у ХХ ст. такі податкові манери вже не знаходили відгуку у громадян, що призвело до краху очікувань урядів на прояви патріотизму й законслухняності стосовно сплати коштів, які підлягали перерахуванню до державного бюджету. Так, склалися нові законодавчі традиції – примусове забезпечення загального податкового декларування, які перейняла і Україна [6, с. 17].

Гострий дефіцит фінансових ресурсів бюджету потребує посилення фіскальної ефективності податкової системи. З метою збільшення доходів бюджету в Податковому кодексі [9] передбачаються такі заходи:

- підвищення ставки ренти за видобування газу, нафти та газового конденсату;

- підвищення ставки акцизного податку та розширення групи підакцизних товарів;
- підвищення ставки плати за землю;
- розширення бази оподаткування податком на доходи фізичних осіб.

Окреслені заходи не чинять відчутного фіскального тиску на бізнес та малозабезпечених громадян, тому є прийнятною альтернативою щодо посилення фіскального тиску на економіку. Крім того, у Кодексі зроблено акцент на боротьбі з мінімізацією і ухиленням від сплати податків як головному напрямі збільшення доходів бюджету. Це доволі об'ємний додатковий ресурс податкових надходжень.

Політологи іноді визначають основними функціями уряду лише надання послуг і управління конфліктами. Жодний уряд не може залишатися при владі, якщо не набуде достатньої підтримки серед громадськості. Деякі члени суспільства підтримують уряд тому, що погоджуються з його намірами, а інші роблять це тому, що їхні опоненти не подобаються їм ще більше. Зарубіжний досвід підтверджує, що необхідний рівень підтримки, зазвичай, забезпечують групи населення, стосовно яких держава виявляє найбільшу турботу у вигляді субсидій. Звісно, у зв'язку з тим, що в багатьох країнах, які розвиваються, бідні не справляють практично жодного прямого впливу на бюджетний процес, їхні інтереси не є пріоритетними у політиці витрат. Збільшення податкових надходжень навряд чи приведе до автоматичного зростання видатків перерозподілу. Навпаки, політично впливові групи, найімовірніше, отримають більше вигід за рахунок бідних.

Суперечливим є припущення, що підвищення рівня податків зумовить збільшення витрат, наприклад, на освіту для бідних. Якщо вищий рівень фінансування освіти для відкриття доступу малозабезпечених верств населення до освітніх послуг є політичною метою, то підвищення рівня податків може дати такий результат. Проте збільшення видатків спричинить подальше зростання кількості високооплачуваних робочих місць для вчителів і тих, хто встановлює освітню бюрократію (керівники міністерств, відомств), без розширення доступу до освіти та покращання її якості для груп населення з низьким рівнем доходів. Дуже важливо для багатьох країн, що розвиваються, не просто витрачати кошти, а робити це ефективно. Наявна структура витрат у будь-якій країні багато в чому відображає її економічні та політичні пріоритети.

Деякі країни досягли успіху в реформуванні фінансування державних програм. Такі зміни, з часом, можуть забезпечити результати, які не тільки допоможуть економічному зростанню, а й зменшать необхідність запровадження більших податків для досягнення бажаних цілей державної політики. Ймовірно, коли витратні програми сприймаються як успішні (наприклад, за рахунок кращої звітності перед громадянами щодо витрачання бюджетних коштів), вони можуть зменшити стійкість до необхідності підвищення податків.

Підзвітність являє собою концепцію, що складається з багатьох елементів. Наприклад, у політиці мають працювати на всіх рівнях уважні та відповідальні лідери. Підзвітність передбачає цілковиту поінформованість виборців стосовно наслідків прийнятих їх представниками рішень. Адміністративна відповідальність потребує чіткої правової бази для визначення відповідаль-

них осіб, форми фінансової звітності, правил її подання. І, звісно, економічні розрахунки передбачають, що місцеві громади в змозі заплатити за ті послуги, що надає їм держава, і вимагає, аби місцеві органи влади змогли (за необхідності) встановити місцеві податки. Нині небагато країн, що розвиваються, вдаються до відчутної фіскальної автономії місцевих органів влади, але простежується позитивна тенденція в цьому напрямі.

Країни можуть підвищити ефективність витрачання фінансових ресурсів на фінансування державних програм. Якщо метою є зменшення бідності в країнах, що розвиваються, то програми мають бути структуровані та реалізовуватися таким чином, щоб максимізувати їх вплив на бідних. Перед країнами постає складний вибір при розподілі коштів на освіту, охорону здоров'я та інфраструктурні програми. Уряд сам вирішує, якому напрямку надати пріоритет: початковій або вищій освіті, регіональним клінікам або лікарням, чи ремонту доріг та автострад. Здійснений вибір регіональних програм впливає на рівень корисності, що розподіляється серед населення.

У будь-якій державі важко отримати політичну підтримку на здійснення соціальних програм, якщо є мало спільного між тими, хто платить податки, щоб фінансувати такі програми, і тими, хто отримує вигоди від цих програм. А. Харбергер саме так сформулював цю проблему, що постала перед країнами, які розвиваються [10]. У ході планування державних витрат, наприклад, на освіту та охорону здоров'я, уряди повинні обирати: чи здійснювати обмежені програми для бідних, чи реалізовувати програми для широких верств населення. Якщо політики вирішили надати пільги середньому класу, то витрати можуть виявитися занадто високими, аби забезпечувати якісні послуги. Якщо політики мають намір обмежитися наданням послуг бідним категоріям населення, то такі програми нерідко отримують слабку політичну підтримку. Тобто уряди повинні обирати між надто малим для загалу і ще меншим для одиниць.

Незалежно від обраного шляху необхідно збирати податки настільки ефективно, наскільки це можливо. Будь-яка країна має бути зацікавлена у перерозподілі, навіть якщо він здійснюється тільки з позиції "вирівнювання", а не "вирівнювання вниз", і має зважати на впровадження нових розробок, удосконалювати податковий механізм. Політика витрат відіграє важливу роль у вирівнюванні "знизу вгору", але податкова політика є не менш важливою.

Одним із недостатньо досліджених аспектів нерівності в доходах є його можливий зв'язок з якістю податкового адміністрування. Нещодавнє дослідження, проведене в США, свідчить, що нерівність і ухилення від сплати податків позитивно пов'язані принаймні з двох причин. По-перше, збільшення частки вищих доходів зазвичай наростає у формах, які є менш спостережуваними, ніж заробітна плата, а, по-друге, багаті мають більше можливостей для ухилення від оподаткування та збереження свого доходу в "тіні".

Система прогресивного персонального оподаткування може істотніше впливати на поведінку платників податків у країнах, що розвиваються, ніж у розвинутих країнах, завдяки трьом особливостям. По-перше, високі ставки особистого прибуткового оподаткування, швидше за все, впливають на вибір між формальною та неформальною зайнятістю. Для країн, що розвиваються, звичайною практикою є приховування від 40 до 60 % робочої сили. Як зазначало-

ся, високі податки на трудові доходи можуть спонукати багатьох роботодавців і працівників до неофіційних домовленостей для зниження рівня оподаткування.

По-друге, високі ставки особистого прибуткового оподаткування можуть також впливати на рішення діяти у формальному або неформальному секторах економіки. Чим більше вигоди від працівників у формальному секторі економіки, тим вище ймовірність, що фірми працюватимуть у ньому і, відповідно, чим менше переваг у формальному секторі і чим більше витрат на сплату податків та дотримання інших правил, тим вища ймовірність, що фірми перейдуть до неформального сектору економіки. Нині частка неофіційного сектору економіки в країнах, що розвиваються, становить близько 40 % їх ВВП, що вдвічі переважає аналогічний показник для розвинутих країн [3].

По-третє, високі ставки особистого прибуткового оподаткування позначаються на прийнятті рішення щодо розміщення капіталовкладень. Послаблення контролю за рухом капіталу та покращання фінансових технологій полегшують інвестування коштів за межами своєї країни для приватних осіб і фірм. Крім того, особи з високим рівнем доходів мають більшу можливість диверсифікувати доходи, щоб мінімізувати рівень оподаткування.

З огляду на тенденцію осіб з високим рівнем доходів до приховування капіталів за кордоном, дедалі складнішим стає впровадження ефективних прогресивних систем оподаткування в країнах, що розвиваються, не піддаючи дохід від цих інвестицій певному рівню оподаткування.

Таким чином, для досягнення партнерства в системі оподаткування потрібно вдосконалювати організацію відносин між платниками податків і контролюючими органами за такими основними напрямками: офіційне листування контролюючих органів із платниками; надання консультацій платникам; звітування платників, стягнення податкового боргу з метою підвищення ефективності двосторонніх зв'язків та налагодження "зворотного контакту". Організаційні засади реалізації відповідних процедур унормовані Податковим кодексом України. Зауважимо, що надання податкових консультацій повинно бути узагальнено як відповідь на порушені питання, адже індивідуальний характер податкової консультації може призвести до невизначеності в оподаткуванні та порушення принципу рівності платників.

Побудова повноцінних партнерських взаємовідносин податкових органів із платниками податків, зменшення фіскального тиску, створення необтяжливої та ефективної системи адміністрування податків мають передбачати:

- 1) оптимізацію податкової системи з метою покращання інвестиційного клімату в Україні (що враховує спрощення документообігу через зменшення кількості податкових звітів, вимог до подання та оформлення податкових документів; досягнення однозначного тлумачення податкових норм; зменшення податкового навантаження на малий і середній бізнес);
- 2) удосконалення обміну інформацією між центральними органами виконавчої влади з метою детінізації економіки та збільшення дохідної частини бюджету (мінімізація асиметричності інформації, ефективне функціонування єдиної онлайн-бази даних платників податків);
- 3) удосконалення податкового контролю для зосередження контролюючих органів на суб'єктах господарювання, що ухиляються від сплати подат-

ків, а також мінімізація втручання контролюючих органів у діяльність сумлінних платників податків (врахування ризикоорієнтованого підходу до платників);

- 4) заміна постаудиту платника, який існує нині, на поточний моніторинг його діяльності та можливість відмови від проведення постійних зустрічних перевірок (звірок);
- 5) зменшення часу спілкування між посадовими особами платника податку та податкових органів (з метою виключення суб'єктивного фактора з боку посадової особи при прийнятті рішення стосовно платника податку);
- 6) запровадження принципу “довіри” у відносинах податкового органу та платника податку.

Окреслені пріоритетні завдання податкової політики на середньострокову перспективу, з одного боку, спрямовані на розбудову ефективної моделі фіскального партнерства та наповнення бюджету з метою підвищення соціальних стандартів життя населення, а з другого – сприятимуть економічному зростанню та створенню в Україні податкової системи європейського зразка.

Список використаних джерел

1. *Djankov S. D.* The regulation of entry 16 / S. D. Djankov. – World Bank Policy Research, Working Paper No. 2661. – 2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ssrn.com/abstract=242738>.
2. *Engelschalk M.* Creating a Favorable Environment for Small Business Development in Transition Countries, in *taxing the hard to tax* / M. Engelschalk. – Supra note 70. – At. 275.
3. *Zolt E. M.* Redistribution Via Taxation: The Limited Role of The Personal Income Tax in Developing Countries / E. M. Zolt, R. M. Bird. – Research Paper № 05–22.
4. *Chen M.* Informality at Work: Reconceptualizing the Employment Challenge / M. Chen (unpublished paper presented at the “Reviewing the First Decade of Development and Democracy in South Africa”, Conference Univ of Kwazulu-Natal, Sch. of Dev. Stud. – 2004. – 21–22 Oct.).
5. *Bird R. M.* Is It Really So Hard To Tax the Hard-To-Tax? The Context and Role of Presumptive Taxes, in *taxing the hard to tax: lessons from theory and practice* 121, 126–27 / R. M. Bird, S. Wallace (James Alm et al. eds., 2004) [hereinafter *taxing the hard to tax*].
6. *Мельник В. М.* Податковий кодекс та фіскальне партнерство: обумовленість і суперечності / В. М. Мельник, М. М. Мельник // *Фінанси України*. – 2011. – № 5. – С. 14–20.
7. Офіційний сайт Державної податкової служби [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.sts.gov.ua.
8. *Кулишер И. М.* Очерки финансовой науки / И. М. Кулишер. – Вып. 2. – Петроград : Наука и школа, 1920. – С. 348–349.
9. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI (зі змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
10. *Harberger A. C.* Reflections on Distributional Considerations and the Public Finances 12 / A. C. Harberger (unpublished paper prepared for the World Bank Course on Practical Issues of Tax Policy in Developing Countries, 2003), available at <http://ispaysps.gsu.edu/academics /conferences/conf2004/Harberger.pdf>.

*Стаття надійшла до редакції
16 березня 2014 року*