

УДК 35.08

В. О. ГАЛУШКА

## **ДЕРЖАВНА ПОДАТКОВА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ: ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ**

*Розглянуто деякі аспекти податкової політики України в умовах трансформації сучасних економічних процесів та можливість удосконалення державного регулювання за рахунок оновлення нормативної, методичної бази оподаткування, детінізації економіки*

*The author investigates some aspects of functioning the tax policy in Ukraine in conditions of transformation of modern economic processes. Also possibilities are considered for perfecting state regulation at the expense of update of normative, methodological base of taxation, of deshadowing the economy.*

Державне регулювання системи оподаткування є складною проблемою, яка впродовж кількох десятків років привертає увагу науковців і практиків. Причиною такого зацікавлення є зв'язок між державною політикою й податками, зумовлений тим, що “першоджерелом держави є частка доходів, які створюються суб'єктами господарювання у процесі підприємницької діяльності, тобто економіка виступає як база надходжень до бюджету” [3, с. 40], і саме аналіз обґрунтування необхідності певних обсягів таких надходжень до бюджету є метою цього дослідження.

Актуальні проблеми вдосконалення системи оподаткування висвітлено О. Воронковою, В. Ткаченко, С. Каламбет, Ю. Кармазіним. У роботах вказаних авторів розглянуто проблеми становлення податкового механізму регулювання економічних відносин залежно від рівня розвитку суспільства та його вплив на стан економіки держави.

В економічному аспекті на всіх стадіях діяльності держави, яку пов'язано з податками, виникають три основних питання: частка валового внутрішнього продукту, яку треба вилучати через податки; встановлення раціональної структури податкової системи; розподіл податкових платежів між окремими верствами населення і галузями народного господарства [3, с. 41].

Але з точки зору державного регулювання економічних процесів, дослідження проводити доцільно за трьома напрямками: щодо методологічного, правового та організаційного механізмів управління економікою (зокрема, оподаткуванням).

Проведений аналіз чинної системи оподаткування, як основного джерела наповнення бюджету, показав переваги вдосконалення податкового механізму та значні недоліки в плануванні та обліку фактичних податкових надходжень. Підсумки 2007 р. помічено досить позитивною динамікою збільшення дохідної частини бюджету за рахунок податкових надходжень до Зведеного бюджету України. За наявної річної інфляції в 16,6 % та збільшення реального ВВП на 7,3 % до Зведеного бюджету України надійшло 120,5 млрд грн, до Державного бюджету України –

75 млрд грн, що складає, відповідно, 125,3 та 115,9 % від показника 2006 р. [4, с. 62]. Порівнюючи динаміку надходжень до бюджету з показником збільшення номінального ВВП (2006 р. – 535,8, 2007 р. – 705, прогноз 2008 р. – 810 млрд грн), виявлено, що надходження до Зведеного бюджету України зменшилися на 6,3, до Державного бюджету України – на 15,7 %.

Необхідно також врахувати, що для України доходи бюджету, в основі яких лежать податкові надходження, є джерелом фінансування державних витрат. Причому основними напрямками використання бюджетних коштів є соціальні заходи з питомою вагою близько 40 % ВВП. Скорочення таких витрат, а воно обов'язково виникне зі скороченням податкових надходжень до бюджету, має дуже небезпечний характер. Оскільки державні витрати фінансуються на мінімальному рівні, то, у разі якщо видатки складатимуть в Україні менш ніж 40 % ВВП, постане питання про можливість виконання державою своїх функцій. Тому шанси на скорочення податкового тиску є дуже обмеженими, і необхідно мати відправною точкою зменшення державних витрат.

Оптимізація державних витрат створює умови для конструювання раціонального оподаткування, усі елементи якого пов'язано зі знов створеною вартістю, перерозподіляючи її з урахуванням паритету між громадськими, корпоративними та особистими економічними інтересами. Отже, за дотримання цих вимог можна говорити про оподаткування як систему, оскільки її внутрішні складові, а саме податкові форми і способи управління ними, є взаємопов'язаними і в єдності виступають базисом, становлячи єдину економічну систему.

Політика економічної стабілізації в країні потребує докорінної зміни її ідеології через здійснення податкової реформи. Держава як головний суб'єкт визначення економічної політики через такий важливий ринковий інструмент регулювання економіки, яким є система оподаткування, повинна сформувати акумулятивно-стимулювальні правила роботи для суб'єктів підприємницької діяльності. Поряд з іншими ринковими важелями впливу на суспільно-економічні процеси, саме в системі оподаткування з її механізмами формування собівартості продукції, алгоритмами розподілу валового доходу у процесі фінансово-господарського обігу необхідно сформувати ефективну економічну модель і правову конструкцію продуктивно-відтворювальних фінансових потоків, які матимуть комплексний характер і створюватимуть технологічні передумови таких процесів [6, с. 389]:

- продуктивно-відтворювальної інвестиційної та кредитної політики;
- стимулювання процесів розширеного економічного відтворення у виробничому та інших секторах економіки;
- продукування антикриміногенного потенціалу, здатного до відтворення мотивацій виведення фінансово-господарської діяльності з тіні, а відповідно – розширення бази податкових надходжень до бюджету шляхом збільшення обсягів легального капіталообігу за рахунок детінізації економіки;
- збільшення податкових надходжень до бюджету за допомогою підвищення динаміки фінансово-господарського обігу за рахунок усунення механізмів вимивання обігу коштів підприємств, забезпечення таких потенційно-інвестиційних процесів відтворення, як платоспроможність підприємств і купівельна спроможність фізичних осіб;

– поетапне, залежне від зростання динаміки капіталообігу зменшення кількості податків як засіб спрощення системи оподаткування у плані прозорості та здешевлення механізму справляння податків.

Справедливим є твердження, що податковий тиск треба зменшувати не за рахунок зменшення частки податків у ВВП, а шляхом розширення бази оподаткування. Щоб податкова система стимулювала підприємництво і, водночас, не зменшувала доходів бюджету, слід удосконалювати її за рахунок реформування складу, структури і механізму стягнення податків.

Податкова система повинна сприяти ефективному здійсненню розширеного відтворення одночасно з формуванням необхідних фінансових ресурсів у частині бюджету. Одним із засобів вирішення такого завдання може бути ефективне застосування податків з урахуванням їхньої функціональної спрямованості через об'єктивно притаманні їм переваги та недоліки.

Розглядаючи структуру ВВП за категоріями доходів до Зведеного бюджету України, з 2002 р. відмічаємо зменшення питомої ваги прямих податків (зокрема, податку на прибуток; але податок із доходів фізичних осіб залишився на попередньому рівні за рахунок збільшення відсоткової ставки відрахувань до бюджету) та, відповідно, збільшення непрямих податків (податку на додану вартість). Згідно з досвідом зарубіжних країн цей факт є позитивним моментом, і тому пропозиції щодо підвищення регульовальної ролі податкової системи шляхом надання переваги прямим податкам зараз невчасні, оскільки спричинять докорінну зміну всієї системи оподаткування, що в умовах недосконалої практики та недостатнього досвіду проведення податкової політики зашкодить державі в цілому. Неможливість перекладення податкового навантаження на прямі податки пояснюється також нестабільним темпом зростання реального доходу населення (2004 р. – 119,6 %, 2005 р. – 123,9, 2006 р. – 111,8, 2007 р. – 112,5 %). За таких умов встановлення прямих податків як основного елемента податкової системи може бути забезпечено лише надмірним оподаткуванням доходів юридичних та фізичних осіб, що взагалі зруйнує стимули до підприємницької та виробничої діяльності.

Тому швидкі й кардинальні зміни структури податкової системи України щодо перенесення центру ваги з непрямих на прямі податки матимуть руйнівний характер як щодо національного оподаткування, так і стосовно економіки. Підвищення ролі прямих податків має відбуватися разом із загальним поліпшенням економічного стану в країні, а це, у свою чергу, повинно сприяти поступовому економічному зростанню, зростанню доходів громадян та підприємницьких структур.

Відносини органів податкової служби та платників податків регулюються низкою законодавчих актів України. Податкове законодавство країни сформовано на засадах успадкованої командно-адміністративної системи. Основи вітчизняної податкової політики розроблялися без відповідного наукового й аналітичного обґрунтування наслідків запровадження різних податків і розміру їхніх ставок. Ефективна податкова політика країни повинна бути створена шляхом вивчення, аналізу і творчого осмислення як наявної в Україні законодавчої бази, так і світового досвіду у сфері оподаткування, у напрямі запровадження такої податкової політики, яка б гарантувала (або хоч не гальмувала) розвиток економіки. Протягом останніх років

із обранням напряму інтеграції України до європейських економічних і політичних структур [1, с. 1] система оподаткування зазнала законодавчих змін із метою досягнення гармонізації національної податкової системи із принципами оподаткування в Європейському Союзі (ЄС), а саме:

- поступове зменшення сумарних нарахувань податків до рівня, який забезпечить піднесення ділової активності та легалізацію доходів;

- скасування численних пільг та надання пільг підприємствам пріоритетних галузей економіки;

- розроблення нормативних актів та правового захисту таких категорій, як право на власність, право на судовий захист, правові умови настання відповідальності, процесуальні права заставника при реалізації майна та ін.;

- забезпечення захисту прав, інтересів та майна іноземних суб'єктів економічної діяльності;

- усунення можливості подвійного оподаткування прибутку компаній, які здійснюють діяльність у двох або більше країнах ЄС;

- стимулювання інвестиційної діяльності як за пріоритетними напрямками державних потреб, так і за вигідними напрямками приватної діяльності юридичних і фізичних суб'єктів суспільства;

- розроблення й затвердження Податкового кодексу України, який повинен регулювати відносини з оподаткування в Україні.

Для створення оптимальної податкової системи потрібен системний підхід до податкової політики. У такому разі система оподаткування зможе функціонально коригувати економічну систему і реально стимулювати виробничу діяльність суб'єктів господарювання.

На думку вітчизняних учених, податкова система держави має бути організаційно-економічним механізмом, покликаним коригувати і стимулювати фінансово-господарську діяльність суб'єктів господарювання в суспільстві [6, с. 101].

Податкова система не може бути осторонь загальної економічної системи держави. Більше того, вона є одним із головних механізмів функціонування цієї системи нарівні з виробничо-господарською чи господарсько-підприємницькою системами. Саме тепер необхідне втручання держави у визначення пріоритетів у пільговому оподаткуванні різних галузей національної промисловості. Податкові чинники повинні сприяти зростанню питомої ваги тих галузей, які є головним джерелом податкових надходжень до бюджету (тобто основною базою оподаткування).

Одним із головних критеріїв ефективності податкової системи в сучасних умовах є рівень податкового навантаження на суб'єкти господарювання. Проблема межі податкового навантаження давно досліджується наукою. Так, наприклад, Біфельд здорову податкову політику у відношенні підданих держави визначав на рівні 25 % [5, с. 83]. У всесвітньовідомій концепції А. Лаффера граничним вважається податкове навантаження в 30 % від суми одержаних доходів [Там же, с. 85]. Свої висновки вчений підтверджував графіком, відповідно до якого

податкові надходження є одночасно продуктом і податкової ставки, і податкової бази. У ході того, як податкова ставка зростає, база скорочується. А. Лаффер обґрунтував, що збільшення податкового навантаження може спочатку привести до зростання податкових надходжень, а потім спричинити їхнє зниження. При цьому втрати бюджету стають непоправними, тому що частина суб'єктів господарювання згортає виробництво через зниження доходів, інші – намагаються знайти як законні, так і незаконні способи зменшення належних до сплати податків. Зниження ж податкового навантаження стимулює підприємницьку діяльність, у результаті чого збільшується виробництво та, відповідно, розширюється база оподаткування.

Податкове навантаження необхідно розглядати як на рівні господарського суб'єкта, так і за галузями. Одним зі способів розрахунку податкового навантаження розглядається системний підхід до виміру навантаження [2, с. 36]. Цей метод полягає у визначенні рівня податкового навантаження на основі моделі формування дохідної частини бюджету. Позитивний момент такого розрахунку полягає в можливості вимірювання навантаження зі зміною чинного законодавства та проведення факторного аналізу впливу окремих статей бюджету на рівень податкового навантаження.

Існування потужного тіньового сектора економіки та пов'язана з ним тіньова частка доходів населення значно зменшує можливості впливу на економіку за допомогою важелів фіскальної та монетарної політики. Так, наприклад, якщо легальні доходи становлять лише частку тіньових, то важко за допомогою зміни податкових ставок впливати на ринок пропозиції праці.

Отже, тільки зменшивши обсяг тіньової економіки, можна досягти прогресу в удосконаленні методів державного регулювання. Завдання зменшення обсягів тінізації економіки тісно пов'язано з проблемою подолання корумпованості суспільства.

Проаналізувавши стан державної податкової політики України з метою її вдосконалення, визначимо такі напрямки подальшої праці:

1. Розробити методологічну та методичну базу реформування системи оподаткування, із тим щоб відновити відтворювальний цикл у народному господарстві. Ідентичні зміни необхідно внести до чинних нормативних і законодавчих актів із питань функціонування податкової системи.

2. Для встановлення раціональної структури промислового виробництва доцільно застосовувати диференційовані ставки податків у різних галузях народного господарства. Нагальною потребою є постійне вдосконалення механізмів визначення взаємозв'язку між розміром сплачуваних податків і результатами діяльності суб'єктів господарювання.

3. Через вплив тіньової економіки на соціально-економічний розвиток України необхідно чітко визначати обсяги і темпи зростання тіньової економіки. Сформовані показники підлягають урахуванню під час опрацювання довгострокової стратегії соціально-економічного розвитку країни і повинні використовуватися в бюджетно-податковій політиці.

Література:

1. Указ Президента України “Програма інтеграції України до Європейського Союзу” від 14 верес. 2000 р. № 1072/2000. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
2. *Белостоцкая В. А.* Системный подход к измерению налоговой нагрузки / В. А. Белостоцкая // Финансы. – 2003. – № 3. – С. 36 – 37.
3. *Воронкова О. М.* Податкове регулювання економічних процесів / О. М. Воронкова // Фінанси України. – 2003. – № 6. – С. 40 – 43.
4. Саливон С. Из ямы / С. Саливон // Бизнес. – 2003. – № 3. – С. 62 – 64.
5. *Сухарева Л. О.* Податкове планування в системі управління підприємством : монографія / Л. О. Сухарева, П. М. Сухарев, Я. І. Глущенко. – Донецьк : Вид-во ДонДУЕТ, 2006. – 209 с.
6. *Ткаченко В. А.* Удосконалення податкового механізму на основі визначення податкового потенціалу / В. А. Ткаченко, С. В. Каламбет, Ю. А. Кармазин // Фінанси України. – 2001. – № 7. – С. 99 – 103.

*Надійшла до редколегії 22.04.2008 р.*