

Світлана Осадчук, Микола Кучеренко
**ПОДАТКОВА РЕФОРМА В УКРАЇНІ:
 ПРОБЛЕМИ ТА
 ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ**

У статті розглянуто особливості та специфіку діючої податкової системи в Україні. Визначено основні проблеми її функціонування. Проаналізовано запропоновані урядом заходи по реформуванню системи податків. Представлено власне бачення стосовно перспектив і напрямів проведення податкової реформи в країні.

Ключові слова: податки, податкова система, податкова реформа, непряме оподаткування, програма уряду, база оподаткування, спрощена система оподаткування, податкове законодавство.

Податкова та бюджетна політика є головними складовими процесу соціально-економічного розвитку країни. Спроби реформування податкової системи України здійснювались постійно, але суттєвих зрушень, на жаль, вдалося досягнути лише на окремих напрямках. Серед засобів політики стимулювання економічного зростання важливу роль відіграють податкові інструменти та комплекс дій щодо вдосконалення податкової системи. Важливість податкової політики в загальній державній економічній політиці обумовлюється тим, що саме податки є тим фінансово-економічним ланцюгом, який зв'язує державу з усіма легально діючими суб'єктами підприємництва.

Питанню податкового реформування присвячено ряд наукових публікацій та програмних документів уряду.

Так, Я. А. Жаліло вважає, що податкова реформа є «вічною темою». Даний науковець розглядає роль непрямого оподаткування та вважає, що усунення системних недоліків податково-бюджетної політики неможливе без здійснення принаймні середньострокової стратегії перетворень, яка була б втілена в стратегії реформування податково-бюджетної політики.

Важливим документом, який окреслює шляхи здійснення податкової реформи в країні, є Програма економічних реформ на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [1], підготовлена Комітетом економічних реформ при Президентові України.

Метою дослідження є аналіз запропонованих ініціатив з проведення податкової реформи та викладення власних бачень з даного питання.

Загальновідомо, що становлення податкової системи України відбувалося з переважанням її орієнтації на виконання фіскальних функцій. Стимулювання економічної діяльності через податкову систему забезпечувалось хіба що на рівні застосування податкових пільг, більшість з яких піддаються постійній критиці з позицій економічної і соціальної доцільності. Принциповий устрій і найбільш суттєві параметри діючої податкової системи не зорієнтовані на забезпечення економічного розвитку.

Дискусія, яка точиться навколо шляхів подальшого удосконалення податкової системи України, має на меті визначення засад її побудови, а метою роботи щодо удосконалення системи оподаткування є, в кінцевому результаті, прийняття Податкового кодексу. Проте Податковий кодекс не є самодостатнім документом. Це має бути єдиний національний продукт суспільної згоди та взаєморозуміння, філософію і принципи побудови якого повинен розуміти кожен громадянин.

нього, повинні бути цивілізовані правила участі в ньому, що виключають протекцію і хабарництво. Таким припиненням для цих негативних явищ є зобов'язальне планування. Воно допускає на державний ринок суб'єкта економічної діяльності, але тільки в тому випадку, якщо він поважає інтерес держави, а через нього і інтереси всього суспільства.

Тенденція підсилення ролі планування в регулюванні економічних відносин вимагає розширення нормативної бази в цій сфері. Йдеться не тільки про програмне планування, а про планування в цілому і його формах. Конституція лише закріпила принцип програмного планування. І природно цього не достатньо. Обсяг і багатогранність планової системи вимагають нормативних актів різноманітного рівня про планування. Питання іде про можливість прийняття Закону про планування, про відбиття норм про планову діяльність у законах, що стосуються місцевого самоврядування і т. ін. І все ж пік нормативної бази про планову діяльність і її форми краще всього визначав би Закон про планування. Закріплення в ньому найбільш стабільних відносин в плановій сфері з врахуванням відбивання в ньому кращого в досвіді планування, досягнутого в ХХ сторіччі в країнах з різноманітними системами економіки, дозволило б створити наукову нормативну базу стабілізуючого характеру по регулюванню соціально-економічних процесів в суспільстві. Маючи колосальний людський, науковий, виробничий потенціал, багаті ресурси, сприятливий кліматичний пояс, республіка могла б стати однією з найбільш процвітаючих країн світу. Але недоліки державного управління соціально-економічних процесів стримують це. Якщо в основу покласти правове регулювання на базі планування, то зрушення в кращу сторону обов'язково будуть мати місце.

Державне планування ринкової економіки у вигляді індикативного планування є важелем регулювання економічних процесів в розвинутих країнах.

Розвиток ринкової економіки потребує від держави нових форм планування економічної діяльності. Такою новою формою виступає зобов'язальне планування. Воно є компромісом вирішення конфлікту інтересів між публічною і приватною сферою суспільства в економічній діяльності.

Зобов'язальне планування означає формування ринку планування, де сторони можуть пропонувати свою господарську діяльність в певних параметрах свого функціонування.

Література.

1. Чувпило О. О. Тенденції правового регулювання хозяйственной деятельности в зарубежных странах. – Д.: – 1996. – С. 3.

2. Мамутов В. К., Чувпило О. О. Господарське право зарубіжних країн. – К. – 1996. Стігліц Дж.Е. Економіка державного сектора. – К. – 1998, Шаров Ю. П. Стратегічне планування в соціально-технічних системах і в місцевому самоврядуванні. – К. – 1996. Финансовое планирование и контроль. – М. – 1996. Налоги и налоговое планирование в мировой экономике. – СПб. – 1998.

3. Нижник Н. В., Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління. – К. – 1998. – С. 88.

Як зазначає Я. А. Жаліло [2], діюча податкова система України, яка орієнтована на надходження насамперед від непрямих податків (ПДВ та акцизів), що залежать не від ефективності діяльності підприємств, а від обсягів господарських оборотів, не зацікавлює фіскальні органи у підвищенні ефективності національної економіки. Отже, й податкова політика не розглядає зазначене завдання у складі пріоритетних. Спостерігається підвищення податкового навантаження на ВВП.

Чинна податкова система України стримує процеси нагромадження та інвестування, спрямовує ресурси на непродуктивне споживання. Це перешкоджає адекватній реакції вітчизняних виробників на зростання споживчого попиту внаслідок збільшення доходів населення, веде до уповільнення зростання ринку продукції інвестиційного призначення та виробничого споживання. До того ж, акцент на непрямі податки призводить до негайного вилучення у підприємств значної частини доходу, отриманого завдяки зростанню сукупного попиту. Таким чином, податкова політика на сучасному етапі закладає ризики для розвитку економіки у довгостроковій перспективі.

Комплексність податкового реформування зазвичай пов'язується з прийняттям Податкового кодексу. Але за теперішніх умов видається малоймовірною можливість створення цілісної більш-менш постійної моделі оподаткування, зафіксованої в єдиному документі. По-перше, в українському суспільстві досі відсутній консенсус щодо того, якою має бути податкова система України.

Основними завданнями податкової реформи як однієї з найважливіших частин стратегії зростання є значне зниження і вирівнювання податкового тягаря, спрощення податкової системи, посилення податкового контролю за рівнем витрат виробництва, мінімізація витрат виконання й адміністрування податкового законодавства. Слід істотно підвищити оподаткування непродуктивних видів діяльності: бізнесу розваг, деяких видів посередництва тощо.

Однією з важливих складових оптимізації податкової системи України є радикальне посилення її стимулюючого впливу на економіку, і насамперед на формування повноцінних суб'єктів ринку і всієї ринкової інфраструктури, створення конкурентного середовища як механізму реалізації найбільш ефективних господарських рішень. Податкова система повинна бути повернена до виробництва, стимулюючи його зростання. Визначальним у податковій реформі має бути розуміння необхідності стабілізації фінансів мікрорівня та формування мікроекономічних передумов економічного розвитку.

Створення однакових умов господарювання для різних галузей сприятиме консервації існуючої структури економіки та уповільненню її адаптації до сучасних вимог. Завдання «стратегії зростання» потребують запровадження в Україні селективної податкової політики. Тому невід'ємною складовою податкової стратегії має стати встановлення чітких та прозорих критеріїв та методик надання податкових преференцій.

Серед науковців та практичних працівників в даний час триває обговорення програми економічних реформ на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава».

В даній програмі реформи податкової системи присвячено цілий підрозділ. Найбільш суттєвими і значимими, на наш погляд, є наступні кроки, запропоновані урядом:

- скасувати низку малоефективних податків і зборів, що не приносять суттєвого доходу до державного бюджету;
- реформувати систему сплати внесків до фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування насамперед шляхом впровадження єдиного соціального внеску.

Сьогодні гостро стоїть питання реформування системи соціального забезпечення. На жаль, позитивних зрушень у

зазначеній сфері в частині зниження навантаження на роботодавців за останні роки не відбулося. Натомість зросли розміри відрахувань, які сплачують роботодавці до соціальних фондів (зараз – понад 40 %). Єдиним шляхом реформування системи соціальних внесків може бути їхнє зниження. На початковому етапі, з урахуванням забезпечення виконання соціальних зобов'язань держави, пропонується знизити рівень відрахувань за рахунок роботодавців до 28 % при збереженні передбачених законодавством соціальних гарантій.

Принциповою позицією є запровадження Єдиного соціального внеску для роботодавців. Це, в першу чергу, дозволить суттєво скоротити витрати на адміністрування, обсяги звітності.

Удосконалення системи оподаткування доходів фізичних осіб має відбуватися одночасно з реформуванням системи малого підприємництва. Разом зазначені заходи дозволять зробити суттєвий крок у напрямі легалізації доходів громадян, розширення податкової бази. Запровадження зазначених систем мало безумовно позитивний вплив на розвиток малого та середнього бізнесу. Відбулося суттєве зростання надходжень до бюджету від суб'єктів малого та середнього бізнесу. Тому спрощені системи оподаткування необхідно на даному етапі соціально-економічного розвитку країни зберегти. Проте вони потребують суттєвого доопрацювання у зв'язку з їхньою неузгодженістю з діючим податковим законодавством, наявністю можливостей для ухилення від оподаткування та невирішеністю питань, пов'язаних з внесками до соціальних фондів. З метою переорієнтації податкової системи на забезпечення економічного розвитку потрібно, окрім іншого, вдосконалити оподаткування малого підприємництва. Система оподаткування (за виключенням спрощених форм) в Україні однакова для металургійного комбінату і малого підприємства з кількома працюючими. В останньому випадку ця система є обтяжливою, що перешкоджає розвитку малих підприємств.

Діючі спрощені системи оподаткування малих підприємств, у зв'язку з покладеним в їх основу оборотним принципом оподаткування, придатні, в основному, лише для сфери послуг і малопродатні, або взагалі не придатні для виробництва та інших галузей з великим оборотом матеріальних ресурсів, тобто для основної частини економіки. Розв'язання вищезазначеного питання полягає в розробці і впровадженні спрощеної системи оподаткування прибутку (доходу) малих підприємств. Можна сподіватись, що такий підхід сприятиме залученню у виробництво та інші матеріаломісткі галузі інвестиційних ресурсів населення - вельми важливих з точки зору сталого економічного зростання.

Серед запропонованих кроків по реформуванню податкової системи в Програмі [1] для підвищення ефективності адміністрування податків, у тому числі вирішення проблем податкового шахрайства й зволікань з відшкодуванням податку на додану вартість, пропонується удосконалити систему ризикоорієнтованого податкового контролю для концентрації уваги контролюючих органів на особах, які ухиляються від сплати податків, і мінімізації втручання контролюючих органів у діяльність сумлінних платників податків. Вважаємо це дуже важливим кроком вперед, оскільки в даний час діяльність органів податкової служби спрямована переважно на роботу з сумлінними платниками податків (більше 90% податків надходять добровільною сплатою). Але сумлінним платникам необхідно не заважати працювати, а всю увагу звернути саме на тих, хто мінімізує надходження до бюджету та ухиляється від сплати податків.

Серед сучасних експертів основними завданнями податкової реформи вважаються значне зниження і вирівнювання податкового тягаря, спрощення податкової системи, посилення податкового контролю за рівнем витрат виробництва, мінімізація витрат виконання й адміністрування податкового законодавства, зниження ставок податків. Система оподаткування має бути гранично спрощена, що

дозволить розширити базу оподаткування, суттєво скоротити витрати на документообіг і утримання податкової служби і таким чином збільшити обсяг надходжень до бюджету без підвищення (або навіть за зниження) ставок податків.

Формуючи стратегію здійснення податкової реформи на зазначених вище принципах, слід зважати й на можливий негативний ефект, який така реформа може мати, враховуючи поточний стан економіки.

1. Одномоментна заміна існуючого податкового законодавства на цілком нове в умовах нестачі висококваліфікованих спеціалістів у галузі фінансів як на підприємствах, так і в податковій службі призведе до масового виникнення непорозуміння і збоїв у механізмі сплати і збирання податків. Це загрожуватиме різким зростанням витрат на функціонування податкової системи, що, враховуючи тотальний дефіцит коштів у суб'єктів економіки, пригальмує економічний розвиток і поглибить і без того значну нестабільність. Отже, доцільніше говорити про поступові зміни чинного законодавства.

2. Безумовно, різке зниження податкового тиску сприятиме збільшенню вільних коштів у підприємств, але значно, принаймні у короткостроковому плані, скоротить доходи бюджету, а відтак і можливості впливу держави на процес реформування економічної системи і суспільства в цілому. На думку експертів, часовий лаг з моменту зміни податкової політики до початку реального зростання доходів бюджету становить від 0,5 до 2 років. А зміни в темпах економічного зростання виявляються ще пізніше [3]. Розрахунки, проведені по країнах ОЕСР (Організація економічного співробітництва і розвитку) за 35-річний період, довели, що скорочення податкового тиску на 10 процентних пунктів приводить до зростання ВВП на 0,5–1 процентний пункт на рік. Наведені дані свідчать, що зниження рівня податкових ставок не вестиме до збільшення бази оподаткування, достатньо значного, щоб компенсувати це зниження для бюджету.

Сучасний базовий підхід до реформування податкової системи відображається тезою про необхідність зниження податкового тиску. Такий підхід, з точки зору забезпечення економічного зростання, є позитивним, але, разом з тим, обмеженим. Більш ґрунтовним є підхід, згідно з яким податкова система повинна бути піддана комплексному реформуванню з метою переорієнтації всіх її елементів і системи в цілому (поряд з виконанням фіскальних функцій) на виконання функцій стимулювання економічного розвитку. Саме такий підхід в податковому сегменті державної економічної політики забезпечить вирішення питання про надання економічному зростанню сталості, постійності, стабільності.

Принциповим у запропонованому підході є те, що ідея зниження податкового тиску трансформується в ідею оптимізації податкових навантажень (з урахуванням бюджетних потреб), а акцент робиться на внесення в податкову систему змін, спрямованих на вирішення конкретних завдань, суттєвих для забезпечення сталого економічного розвитку. Це такі завдання як:

- вивільнення коштів підприємств із сфери обслуговування недосконалих податкових процедур і спрямування цих коштів на продуктивні цілі;
- спрямування фінансових потоків (із застосуванням податкового інструментарію) на стимулювання попиту на внутрішньому ринку, передусім, попиту населення як базового;
- залучення в економіку додаткових ресурсів, зокрема – коштів населення, які є найбільш стабільним джерелом інвестиційних і кредитних ресурсів.

Очевидно, що зниження податкового тиску не повинно супроводжуватися скороченням доходів бюджету. Інакше таке скорочення відбиватиметься скороченням витрат (отже, зменшенням ефективності бюджетної політики) чи спробами емісійного (інфляційного) або позичкового фінансування дефіциту.

✎ **Податкова реформа має неодмінно містити стимулюючі складові, які б безпосередньо сприяли поживленню економічного зростання та компенсації втрат податкових надходжень за рахунок зростання податкової бази вже на перших етапах реалізації цієї реформи.**

Що стосується запропонованої Програми [1], то зауваження і пропозиції наступні.

1. У програмі йдеться про зближення податкового та бухгалтерського обліку, проте нічого не сказано ні про глибину цього зближення, ні про майбутні даних видів обліку.

2. Планується зниження ставок ПДВ і податку на прибуток підприємств, але мова йде лише про «поступове зниження» податку на прибуток після 2012 року, але ніяких конкретних цифр або термінів не вказується.

3. До кінця 2010 р. передбачається прийняття Податкового кодексу, а до кінця 2012 р. (с.12) – зменшення кількості малоефективних податків – це логічніше було б зробити одночасно з прийняттям Податкового кодексу.

4. До кінця 2012 р. передбачається введення єдиного соціального внеску – ЕСВ, але не вказано, в якому розмірі. Пропонуємо розмір єдиного соціального внеску на рівні 26-28% з одночасним введенням регресивної шкали оподаткування. Це дасть змогу роботодавцям, які показують більші доходи, сплачувати внески по меншим ставкам, що стимулюватиме виведення доходів «з тіні» та скоротить обсяг заробітної плати «в конвертах».

5. Передбачається скасувати плани мобілізації податкових надходжень – вважаємо, що це нереально, – пропонуємо скасувати плани по штрафним санкціям контролюючих органів.

6. По спрощеній системі оподаткування – по фізичним особам пропонуємо збільшити ставки оподаткування, оскільки діючі ставки були введені ще в 1999 р.

7. Необхідно чітко визначитись з базою оподаткування по податку на нерухомість (площа чи вартість нерухомості).

8. Потребує законодавчого визначення поняття «інвестиційні субвенції» в Бюджетному кодексі України.

Жорстка фіскальна політика, що зберігається в українській економіці сьогодні та зберігатиметься, в разі поступового здійснення податкової реформи, тривалий час, суттєво посилює відповідальність держави за використання вилучених до бюджету ресурсів у спосіб, який максимально стимулюватиме економічний розвиток та інвестиційні процеси. Отже, податкова реформа має здійснюватися у жорсткій ув'язці з підвищенням ефективності бюджетної політики.

Література.

1. Програма економічних реформ на 2010-2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» // www.president.gov.ua/docs/Programa_reform.
2. <http://www.niss.gov.ua>.
3. Шабліста Л. М. Податки як засіб структурної перебудови економіки. – К.: Ін-т економіки НАНУ, 2006. – С. 199.