

УДК 35.072.82

А. М. Кашпур,
аспірант кафедри політичної аналітики і прогнозування,
НАДУ при Президентіві України

ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ ТА ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В СФЕРІ ОПОДАТКУВАННЯ

У статті проаналізовано специфіку взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства в сфері оподаткування, запропоноване авторське бачення суспільної природи державної податкової політики.

The article concerns the specificity of interaction between state and civil society in the field of taxation, the author's view of public nature of state tax policy.

Ключові слова: податки, державна податкова політика, методи та інструменти податкової політики, громадянське суспільство, громадські організації.

Key words: taxes, state tax policy, methods and instruments of tax policy, civil society, public organizations.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Однією з головних ланок економічних відносин у суспільстві, починаючи з моменту виникнення держави, є податки. В сучасному світі податки — це найефективніший інструмент впливу держави на суспільне виробництво, його динаміку і структуру, на розвиток науки і техніки, а також масштаби соціальних гарантій населенню. Відповідно пошук шляхів удосконалення податкової системи є постійним процесом. На це впливає також той факт, що процеси модернізації, пов'язані з політичним устроєм, формою правління, системою соціально-економічних координат, вимагають відповідної трансформації податкової системи, яка повинна бути максимальною готовою до новітніх глобалізаційних викликів.

Для України, яка, незважаючи на перманентну політичну та соціально-економічну кризу, принаймні на офіційному рівні декларує себе як державу соціальну, проблема модернізації податкової системи набуває особливої актуальності. Проте на сьогодні в Україні спостерігається проблема надмірного податкового тягаря, що негативно впливає на макроекономічні процеси, а також суттєво гальмує трансформацію соціальної і частково політичної системи. При цьому особливого значення в контексті модернізації державної податкової системи набуває роль інститутів громадянського суспільства, які в країнах так званої "західної демократії" не лише контролюють дії уповноважених

органів у сфері оподаткування, але й беруть безпосередню участь у виробленні основ податкової політики, пропонують альтернативні програми тощо. Крім того, активне залучення інститутів громадянського суспільства до вироблення основ податкової політики сприятиме мінімізації корупційних проявів у структурі податкової системи, що дозволить суттєво збільшити її прозорість, відкритість та, відповідно, ефективність.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Питаннями теорії та практики реформування державної податкової системи в Україні займаються відомі українські економісти, а саме: М.Я. Азаров, М.Д. Білик, В.Г. Бодров, В. Борейко, О.М. Бородін, О.Д. Василик, Т.С. Воїнов, В.П. Вишневецький, П. Гега, А.І. Даниленко, Л.В. Дікань, І.А. Золотко, Ю. Козак, Н.П. Кучерявенко, А. Ластовецький, І.А. Луніна, В.І. Міщенко, І.В. Розпутенко, Т. Савченко, А. М. Соколовська, В. М. Суторміна, В. Федосова, В. Федоров, С.І. Юрій та інші.

Проблемі формування та функціонування громадянського суспільства присвячені "класичні" зарубіжні дослідження Дж. Александера, Е. Арато, Ж. Бодріяра, Ю. Габермаса, Е. Геллнера, Р. Дарендорфа, Дж. Коена, Т. Карозерса, Т. Парсонса. В контексті української практики становлення та розвитку громадянського суспільства, його потенціалу впливати на процеси вироблення державно-владних рішень, слід звернути

увагу на науковій праці таких вітчизняних науковців, як В. Горбатенко, В. Кремень, А. Колодій, В. Котигоренко, І. Кресіна, М. Михальченко, Л. Нагорна, О. Пухкал, Ф. Рудич, С. Телешун, Д. Ткач, Г. Щедрова, В. Якушки та інші.

Разом з тим, незважаючи на вагомий науково-практичний здобуток у даній сфері, цілий комплекс питань, передусім пов'язаних з необхідністю вирішення численних протиріч у податковій системі України та впливом інститутів громадянського суспільства на формування державної податкової політики, залишається малодослідженим.

НЕВИРІШЕНІ РАНІШЕ ЧАСТИНИ ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

У реформуванні національної податкової системи в Україні сьогодні не повною мірою враховується досвід податкових реформ розвинутих країн та країн нової ринкової економіки (постсоціалістичних країн), де акцент робиться на еволюційному удосконаленні податкової системи, запровадженні компромісного податкового навантаження між державою та суспільством, розробці ефективного механізму розподілу й системи розподільних відносин, а також активному залученні інститутів громадянського суспільства до вищезазначених процесів. Зокрема, загальноприйнятою практикою в розвинутих країнах є існування громадського контролю над діяльністю органів державної влади. Показово, що наявність контролю суспільства є вигідним владі, адже стимулює її до постійного вдосконалення системи державного управління. Особливо актуальною є проблема взаємовідносин інститутів громадянського суспільства та органів державної влади у сферах, пов'язаних з правами громадян та розподілом суспільних ресурсів. До подібних сфер, безумовно, відноситься й податкова система.

МЕТА І ЦІЛІ СТАТТІ

Метою статті є визначення особливостей взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства в сфері оподаткування. Для досягнення зазначеної мети було поставлено наступні цілі: 1) проаналізувати основні підходи до визначення поняття “державна податкова політика”, розглянути її суспільну складову; 2) оцінити ефективність впливу інститутів громадянського суспільства на формування основ державної податкової політики 3) запропонувати авторське визначення державної податкової політики в контексті її суспільної природи.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Стягування податків є однією з основних і традиційних інституцій держави, за допомогою якої остання здійснює перерозподіл суспільного добробуту — вилучених у суспільства за допомогою податків фінансових ресурсів — з метою виконання покладених на неї суспільних функцій. За допомогою податкової політики держава забезпечує поповнення своєї фінансової бази і, водночас через розподільчу функцію, виступає важливим інструментом реалізації економічної та соціальної політики. В економічній літературі основними цілями податкової політики зазвичай визначається наповнення державного бюджету коштами, досягнен-

ня його збалансованості, забезпечення рівномірних темпів економічного зростання, максимального рівня зайнятості населення країни, відчутне підвищення рівня суспільного добробуту, стимулювання інвестиційної та підприємницької діяльності тощо. Проте не менш важливою ціллю податкової політики виступає забезпечення гармонізації податкових інтересів держави та платників податків, інтереси яких в більшості розвинених держав світу представляють інститути громадянського суспільства, що активно взаємодіють із владою в цьому та інших питаннях. Дана обставина надзвичайно гостро актуалізує проблему взаємодії інституцій громадянського суспільства із органами державної влади в сфері оподаткування в Україні, що потребує пошуку нових підходів до розуміння сутності податкової політики.

Поняття “податкова політика держави” тлумачиться в економічній літературі по-різному. В західній економічній літературі категорія “податкова політика” не має чітких визначень. Для позначення політики держави у сфері оподаткування, західні економісти оперують іншими термінами, найбільш поширеним з яких є термін “фіскальна політика”.

У свою чергу, значна кількість існуючих у російській та вітчизняній фаховій літературі визначень поняття “податкова політика” походять від визначення державної політики або є близькими нього. Адже сама назва даного поняття — “податкова політика” — вказує на сферу докладання зусиль держави у процесі здійснення своєї управлінської діяльності. Наприклад, як державну політику оподаткування юридичних та фізичних осіб визначає податкову політику О.Д. Василик. Її метою автор визначає формування державного бюджету за одночасного стимулювання ділової активності підприємців. Реалізація здійснюється через систему податків, податкових ставок і податкових пільг [1, с. 45]. У “Фінансовому словнику” А.П. Загороднього, Г.Л. Вознюка і Т.С. Смовженка досліджуване поняття також тлумачиться як “...державна політика оподаткування юридичних, фізичних осіб. Її метою є формування Державного бюджету та одночасне стимулювання ділової активності підприємств” [2, с. 59]. Чимало вітчизняних та зарубіжних учених схильні розглядати податкову політику лише як діяльність держави у сфері встановлення і стягнення податків, що уособлюється у певній системі заходів держави (або уповноважених не це державних інституцій). Такої думки, зокрема, дотримується Г.Ю. Ісаншина, яка розуміє податкову політику як “систему дій, які проводяться державою в галузі податків та оподаткування. Податкова політика знаходить своє відображення у видах податків, розмірах податкових ставок, визначенні платників і об'єктів оподаткування, у податкових пільгах” [3, с. 6].

Вітчизняний дослідник А.І. Крисоватий, узагальнюючи наукові підходи, вироблені вітчизняною фінансовою наукою, щодо тлумачення поняття “податкова політика” пропонує наступне визначення: “Податкова політика — це діяльність держави у сферах запровадження, правового регламентування та організації справляння податків та податкових платежів, які виступають нарядом розподілу та перерозподілу частини валового внутрішнього продукту та формування централізованих фондів грошових ресурсів держави. Формуючи свою по-

даткову політику держава за допомогою збільшення або зменшення обсягів податкових надходжень, зміни форми оподаткування та податкових ставок, тарифів, податкових преференцій та пільг може сприяти зростанню чи спаду господарської активності, створенню сприятливої кон'юнктури на ринку, умов для розвитку пріоритетних галузей економіки, реалізації збалансованої соціальної політики" [4, с. 22—23].

Як видно з наведених класифікацій, представлених у вітчизняній науковій літературі, податкова політика у практичному значенні розуміється як економічний (або фінансовий) засіб, що використовується державою для наповнення бюджету та здійснення регулюючих функцій в системі економічних відносин. Проте, вони не відбивають усього змісту причинно-наслідкових зв'язків між функціями податків та спрямованістю податкової політики. У зв'язку з цим звертає на себе увагу розуміння деякими вченими, зокрема А. І. Крисоватим, податкової політики як суспільно-соціальної дефініції. Такий підхід є обґрунтованим, оскільки будь-який податок, окрім фіскальної та регулюючої функції, має певні соціальні наслідки. Суспільна ціна податків вимірюється втратою частини особистого добробуту конкретними платниками із переміщенням цієї частини через бюджет до всього населення держави [4, с. 23]. Варто відзначити, що постулат про суспільний характер податкової політики ґрунтується на функції держави, яка забезпечує перерозподіл суспільного добробуту, де оплата населенням державних благ є єдиним можливим використанням податкових надходжень. Завдяки цьому між державою-виробником суспільних благ і суспільством досягається еквівалентна мінова угода "блага-податки" [5, с. 41]. Проте на практиці повної еквівалентності між податковими платежами громадянина до бюджету та участю у споживанні суспільних благ не спостерігається, оскільки існує велика різниця між оптимальною побудовою податкових систем із точки зору держави і з позиції громадян, а також суб'єктів економічної діяльності. При цьому і різниця, і спільність інтересів впливають із посередницької ролі бюджету між загальнонаціональним добробутом та особистим достатком. З боку держави оптимізація зводиться до рівності податкової стимуляції ефективності виробництва, включаючи заохочення підприємницького ризику, та максимізації функції суспільного добробуту за умови скорочення соціальної нерівності [6, с. 51]. І від того, яким чином держава виконує цю функцію залежить збалансованість податкових інтересів держави та громадян-платників податків. Саме останнє виступає предметом взаємодії влади та інститутів громадянського суспільства у сфері оподаткування.

Таким чином, суспільна складова податкової політики актуалізує проблему взаємодії держави та громадян в обличчі інституцій, що відстоюють їх приватні та суспільні інтереси, в сфері оподаткування. Дане питання не можливо вирішити без розуміння сутності громадянського суспільства, складовими елементами якого є об'єднання громадян.

У сучасній науковій літературі існує чимало визначень поняття "громадянське суспільство", проте більшість з них характеризують його як сукупність суспільних відносин і суспільних інститутів, що знаходяться поза межами політичної структури держави. Однією з клю-

зових характеристик громадянського суспільства, що відбивається в науковій літературі [7; 8], є здійснення контролю над державою, основною метою якого є обмеження свавілля державної влади та її демократизація. Досягається ця мета різними шляхами та засобами, проте ключову роль у цьому процесі грає нормативне закріплення прав і свобод особи та правове забезпечення участі громадян у державному управлінні.

При цьому під час взаємодії із державною владою на перший план виходить питання інститутів громадянського суспільства, які матеріалізують різноманітні потреби з надр суспільства, у тому числі при контакті з державою, і які можна визначити як специфічні форми самоорганізації громадян, котрі регулюють процеси поза сферою діяльності держави, керуючись певними нормами і правилами [9, с. 30]. Зазвичай до останніх дослідників відносять: громадські організації і громадські рухи; політичні партії на перших стадіях свого формування, поки вони ще не задіяні в механізмах здійснення влади; незалежні засоби масової інформації, які обслуговують громадські потреби та інтереси, формують і оприлюднюють громадську думку; громадську думку як соціальний інститут; вибори та референдуми, у разі, якщо вони служать засобом формування і виявлення громадської думки та захисту групових інтересів; залежні від громадськості елементи судової і правоохоронної системи (наприклад, суди присяжних, народні міліцейські загони тощо) [10, с. 8]. Сюди також слід віднести незалежні від держави групи або організації експертів, аналітиків, науковців.

Проте, на думку більшості дослідників, єднальною ланкою між суспільством і державною владою у питанні захисту суспільних інтересів на рівні публічно-владних відносин виступають різноманітні громадські об'єднання, які виступають ядром громадянського суспільства і є формою інституціоналізації різноманітних суспільних інтересів. З цієї точки зору ступінь поширення громадських об'єднань та рівень участі в них громадян може розглядатись як один з основних показників розвиненості громадянського суспільства [9, с. 31].

Отже, громадянському суспільству властиві характерні особливості, що роблять його впливовим суспільним феноменом, з яким мусить рахуватися будь-яка демократична держава. Будучи сукупністю добровільно сформованих об'єднань громадян на засадах спонтанної самоорганізації, воно характеризується: по-перше, наявністю громадських організації, які виконують посередницькі функції; по-друге, механізмами суспільного контролю діяльності державної влади; по-третє, механізмами взаємодії суспільства та влади, у тому числі в сфері державного управління.

Повертаючись до проблеми сутності державної податкової політики, зазначимо, що політика держави в сфері оподаткування зачіпає інтереси усіх без винятку громадян. При цьому зачіпає не тільки в питанні обсягів податкових виплат на користь бюджету, але й відповідності податкового тиску суспільним благам, що має надавати держава на вилучені у населення кошти. Останнє за наявності розвинутого громадянського суспільства продукує активний діалог громадських інституцій та державної влади з приводу вироблення та корегування відповідної політики.

Оскільки громадські цікавлять переважно практичні складові податкової політики, то основним предметом суспільного інтересу виступають її методи та інструменти, тобто безпосередні засоби стягування та перерозподілу суспільного доходу. Усю величезну сукупність методів податкової політики, дослідники [4, с. 36—37] схильні згрупувати в такі узагальнюючі методи: пониження або підвищення податкового навантаження на платників; заміна одних способів і форм оподаткування іншими, введення нових або скасування існуючих податків; зменшення або збільшення сфери впливу тих чи інших податків, або системи оподаткування в цілому; запровадження або скасування податкових преференцій; маніпулювання прогресивними та пропорційним прийомами оподаткування і введення диференційної системи податкових ставок.

До інструментів податкової політики, тобто важелів, за допомогою яких спрацьовують методи оподаткування і досягаються певні цілі податкової стратегії і тактики, як правило, відносяться: податкові ставки, податкові преференції і пільги, податкові стимули і санкції, формування податкової бази, встановлення об'єктів і суб'єктів оподаткування [4, с. 37].

Отже, специфіка податкових механізмів, що включає фіскальні, регулюючі та перерозподільчі важелі, завжди буде зумовлювати високий інтерес суспільства до якості реалізації податкової політики державною владою. І наскільки цей інтерес набуватиме практичних форм впливу на владу з боку громадських організацій та інших об'єднань громадян, настільки зростатиме роль громадянського суспільства в житті країни.

Проведений аналіз засвідчив, що суспільна природа податкової політики, яка полягає у функції держави, що забезпечує перерозподіл суспільного добробуту, де податки виступають своєрідною платою за надані послуги, потребує уточнення. Останнє полягає у тому, що виконання державою (сучасною демократичною державою) вказаної функції значною мірою залежить від тиску суспільства в обличчя різноманітних асоціацій громадян, утворених на засадах самоорганізації, та незалежних у правовому відношенні від державної влади. Саме контроль громадянського суспільства, інститути якого відстоюють права й інтереси громадськості з різних питань суспільного буття, виступає одним із чинників, що відтворює суспільну функцію податкової політики.

У зв'язку з цим можна запропонувати власне визначення державної податкової політики. Отже, остання являє собою сукупність правових, економічних і організаційних заходів державної влади в процесі стягування податків, що здійснюються з метою формування фінансової бази для подальшого виконання покладених на державу функцій стимулювання економічних відносин, забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки, надання державних послуг населенню, виконання соціальної політики, й які можуть бути прийняті та скоректовані з урахуванням суспільної думки в результаті взаємодії державної влади та інститутів громадянського суспільства.

ВИСНОВКИ

На основі синтезу концептуальних підходів щодо природи податкової політики та сутності громадянсь-

кого суспільства автор дійшов висновків, що суспільну функцію податкової політики зумовлює постійний вплив громадянського суспільства, інститути якого відстоюють права й інтереси громадськості з різних питань суспільного буття, на формування державної політики у відповідній сфері.

У зв'язку з цим пропонується наступне визначення державної податкової політики, що відбиває означені зауваження. Податкова політика являє собою сукупність правових, економічних і організаційних заходів державної влади в процесі стягування податків, що здійснюються з метою формування фінансової бази для подальшого виконання покладених на державу функцій стимулювання економічних відносин, забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки, надання державних послуг населенню, виконання соціальної політики, і які можуть бути прийняті та скоректовані з урахуванням суспільної думки в результаті взаємодії державної влади та інститутів громадянського суспільства.

Що стосується перспектив подальших розвідок у даному напрямі, то вони полягають передусім у з'ясуванні конкретних механізмів впливу інститутів громадянського суспільства на вироблення політик та програм у сфері оподаткування.

Література:

1. Василик О.Д. Податкова система України: навчальний посібник / О.Д. Василик. — К.: ВАТ “Поліграфкнига”, 2004. — 478 с.
2. Загородній А.Г. Фінансовий словник / А.Г. Загородній, Г.Л. Вознюк, Т.С. Смовженко. — К.: Знання, 2000. — 587 с.
3. Ісаншина Г.Ю. Податковий менеджмент: навч. посібник / Г. Ю. Ісаншина. — Крама: ЦУЛ, 2003. — 260 с.
4. Крисоватий А.І. Податкова політика України: концептуальні засади теорії та практики: дис. ... д-ра екон. наук: 08.04.01 / А.І. Крисоватий / Терноп. держ. екон. ун-т. — Т., 2006. — 437 с.
5. Юрій С.І. Бюджетна система України: навч. посіб. / С.І. Юрій, Й.М. Бескид. — К.: НІОС, 2000. — 396 с.
6. Суторміна В.М. Держава-податки-бізнес: (Із світового досвіду фіскального регулювання ринкової економіки): монографія / В.М. Суторміна, В.М. Федосов, В.Л. Андрущенко. — К.: Либідь, 1992. — 328 с.
7. Кін Д. Громадянське суспільство: Старі образи, нове бачення / Кін Д.; [пер. з англ. О. Гриценко]. — К.: К.І.С. Аналіт. дослідн. центр “АНОД”, 2000. — 191 с.
8. Патнам Роберт Д. та ін. Творення демократії: Традиції громадянської активності в сучасній Італії. — К.: Видавництво Соломії Павличко “Основи”, 2001. — 302 с.
9. Матвійчук А.В. Громадські організації як чинник становлення громадянського суспільства: дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.01 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка / А. В. Матвійчук. — К.: 2008. — 186 с.
10. Колодій А.Ф. Історична еволюція громадянського суспільства та уявлень про нього (формування ідеалу) / А.Ф. Колодій // Електронний незалежний культурологічний часопис “І”. — 2001. — № 21. — С. 6—32.