

**НЕМИНУЧЕ РЕФОРМУВАННЯ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ**

*У статті досліджується процес формування та сутність податкової політики України за роки незалежності. Проведено порівняльний аналіз податкових політик США, Євросоюзу, країн, що розвиваються та України. Проаналізовано найважливіші проблеми розвитку податкового сектору та зміст нової податкової реформи в Податковому кодексі України на 2015 р.*

*Ключові слова: податкова політика, реформи, податки, податкова система, доходи, пасивні доходи, доходи фізичних осіб.*

S. V. MOROZ, O. T. KALMUK  
Khmelnitskyi National University**NECESSARY REFORMATION OF TAX POLICY OF UKRAINE**

*The article is to analyze the tax system of Ukraine, the main achievements and failures of its tax policies since independence, and especially in recent years, the definition of the main problems in the field of taxation and search of strategic priorities of reforming the tax system in the new political reality. The article examines the formation and nature of tax policy in Ukraine since independence. A comparative analysis of tax policy the US, the EU, developing countries and Ukraine. Analyzed the major problems of the tax sector and content of the new tax reform in the Tax Code of Ukraine for 2015. So, today in Ukraine has a very complex tax system, in which there are three important drawbacks: First, it does not stimulate economic development in the country and leads to a significant toning economy, the second - is not conducive to business development, and in some cases even prevents, and thirdly - creates unfavourable conditions for the inflow of investments.*

*Keywords: tax policy reforms, taxes, tax system, income, passive income, personal income.*

**Актуальність теми дослідження.** Формування ефективної податкової політики – одна з найважливіших та найактуальніших проблем сьогодення, в часи розвитку економічної науки в Україні та інтеграції її економіки у світовий ринок. Розв'язання цієї проблеми потрібно здійснювати шляхом вивчення, аналізу і творчого осмислення наявної в нашій країні законодавчої бази і світового досвіду, у напрямі розробки та запровадження такої податкової політики, яка б забезпечувала розвиток української економіки, а не гальмувала його.

Перехід до якісно нових методів господарювання, інфляційні процеси та необхідність збільшення фінансування соціальних програм стали поштовхом до того, що протягом усього періоду незалежності українська податкова система зазнавала значних змін у принципах та способах оподаткування. Багато з цих змін призвели до надмірного податкового навантаження на платників податків. При формуванні бюджетів не враховувалося економічне обґрунтування необхідності введення податків, нехтувалися принципи справедливості при виконанні платниками своїх податкових зобов'язань, що в кінцевому результаті зумовили значні масштаби тінізації української економіки, а відповідно й гальмування розвитку національної податкової політики.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В Україні у даній сфері наукових досліджень сформувалась достатньо потужна наукова школа, яка займається дослідженням проблем реформування податкової системи нашої держави та оцінкою ефективності податкової політики. Цій темі присвячені роботи таких науковців, як М. С. Тимченко, О. О. Модаван, І. Цап, Т. В. Мединська.

**Метою статті** є аналіз податкової системи України, основних досягнень та прорахунків її податкової політики за роки незалежності, а особливо протягом останніх років, визначення головних проблем у сфері оподаткування, а також пошук стратегічних пріоритетів реформування податкової системи в новій політичній реальності.

**Виклад основного матеріалу.** Вже протягом 24 років на економічній карті світу утвердилась і активно функціонує наша держава – Україна. 1991 р. був достатньо складним для нашої країни, початок нової історії незалежної суверенної держави ознаменувався відсутністю власної валюти, армії та податкової системи. Проте, податкова система все ж таки була, або точніше якась її частина, а саме та, яка дісталась нам у спадок від колишнього уряду СРСР. Але й ця частина виявилась недоцільною при побудові власної політики вже в перші роки незалежності, протягом 1991–1993 рр., в економіці вирувала гіперінфляція.

Вже з перших днів існування перед урядом постала гостра проблема необхідності побудови ефективної фінансової політики, в тому числі і податкової, яка б не лише враховувала всі національні особливості, а й відображала світовий досвід у цій сфері. Впродовж 1991–1996 рр. відбулись послідовні зміни шести прем'єрів та трьох голів Нацбанку, які водночас і навчаючись, і будуючи нашу нову фінансову систему, не змогли знайти насправді вірний шлях у цьому напрямку. Саме в цей час коли наша країна була як чистий аркуш, уряд вирішив, що найкращим варіантом для нас буде просто взяти і скопіювати європейський приклад побудови фіскально-податкової моделі, вважаючи його найкращим орієнтиром на

планеті, при цьому не враховуючи досвід наших попередників і не включивши до неї все найкраще, що є не лише на Заході, а й і на Сході.

За сучасних умов весь світ можна умовно поділити на чотири великі групи країн за показниками податкового навантаження на економіку, для того, щоб коротко описати їхні основні характеристики та закономірності розвитку. Отже, почнемо із першої групи, яка представлена країнами Євросоюзу. Починаючи з укладання Маастрихтського договору у 1992 р., що поклав початок єдиним для всіх критеріям на розміри зовнішнього боргу, дефіциту бюджету, обмінного курсу та інфляції, усі країни ЄС почали проводити узгоджену макроекономічну політику. Фактично протягом останніх років фіскальний відсоток ВВП для більшості європейських країн в середньому знаходиться на рівні 50%. Так, наприклад, у країнах "шведського соціалізму" – Швеції, Фінляндії, Голландії, Данії – цей показник досягає від 60 до 70% ВВП [1]. При цьому, зазначимо, що у зоні євро економічне зростання з 2000-го по 2013-й заходило на рівні 1,1% [1, с. 6].

США це одна єдина країна у вигляді величезного економічного конгломерату, що за розміром посідає четверту частину планетарної економіки. Саме вона представляє другу групу. Хоча й за останні 20 років розмір фіскального відсотка ВВП США зріс із 25 до 31% [1], проте показники економічного зростання все ж таки набагато вищі за європейські, і знаходяться на рівні 5–7% за рік.

Третя група із країнами Близького Сходу та Перської затоки, або як їх ще можна умовно назвати "арабський економічний світ", має свої особливості. А саме: хоча й за даними МВФ середній фіскальний відсоток у цих країнах близько 33%, проте фактично, як зазначається в окремих звітах щодо арабського світу, податкові вилучення тут не перевищують 17% ВВП (від 12 до 27%) [1, с. 6]. Середні темпи економічного зростання — понад 4,7% на рік.

І, на кінець, четверта група країн, яка включає Китай та інші країни, так звані "азіатські тигри". Тут фіскальний відсоток ВВП, як правило, не перевищував 10% [1, с. 6]. А в порівнянні з іншими трьома групами, саме цей регіон зміг добитися найвищих просто неймовірних успіхів у темпах економічного зростання ВВП, які коливаються в межах 8–12% на рік.

Проаналізувавши вищезгадані дані, для наочності можна згрупувати їх у вигляді діаграми (рисунок 1). Як бачимо, звідси випливає найголовніший висновок, який є очевидним та беззаперечним: чим вищим є фіскальний відсоток ВВП, тим нижчими є темпи економічного зростання.

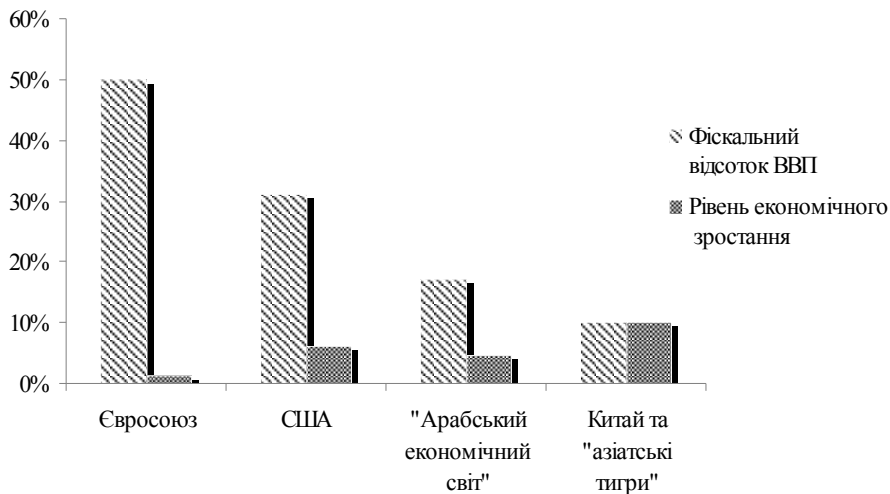


Рис. 1. Співвідношення фіскального відсотка та рівня економічного зростання в розрізі чотирьох основних регіонів світу

Якщо б дана інформація була відома нашим політикам тоді, вже для нас в далеких 90-х рр., то напевно, вибір плану побудови фіскально-податкової моделі був дещо іншим. В сьогоднішні, оглянувшись назад, зрозуміло на скільки це прикро, що нам не вдалось скористатись тією можливістю, оскільки шанс побудувати ефективну та прогресивну макроекономічну модель всієї країни фактично з чистого аркуша попадається не так вже й часто.

До 1995 р. в Україні, коли інфляція перевищувала сто відсотків, фіскальний відсоток ВВП взагалі підрахувати було не можливо. Але за приблизними підрахунками він знаходився десь близько 20–25% ВВП і це ще враховуючи в тому числі Державний пенсійний фонд [1, с. 1]. Пізніше, уже в 1996 р. ми можемо говорити про деякі покращення, саме в цей час був якісно розрахований даний показник фіскального відсотка, який на той момент досягнув 37% ВВП країни. І вже від того часу він безперервно зростає. Незначне зниження простежувалось у 2002–2003 рр. Окрім того за даними Мінстат України фіскальний відсоток станом на 2013 рік становив 46,2% за підрахунками громадської організації "Case-Україна" [2].

За оцінками Pricewaterhouse Coopers, Україну можна віднести до групи десяти країн з найбільш складними податковими системами. Мінекономіки заявляє, що офіційно тінізація економіки в Україні

досягає 35%, а експерти стверджують, що вона навіть перевищує 45% [3, с. 7]. Консалтингова компанія «Boston Consulting Group» підрахувала, що кожного року у бюджет не надходять близько 25 млрд дол. від українських підприємств [3, с. 7]. Можна стверджувати, що від відрахування податків ховається приблизно 20% прибутку. В цей же час, за кількістю податків наша держава займає 91-е місце у списку з-поміж 185 країн світу, які досліджуються кожного року Світовим банком, за податковим навантаженням — 154-е, а за витратами часу на адміністрування податку — 171-е місце. В загальному серед груп країн, своїх найближчих сусідів — ЄС, ЦСЄ та СНД — Україна займає найгірші позиції, щодо ефективності податкової системи та ВВП на жителя (рисунки 2).

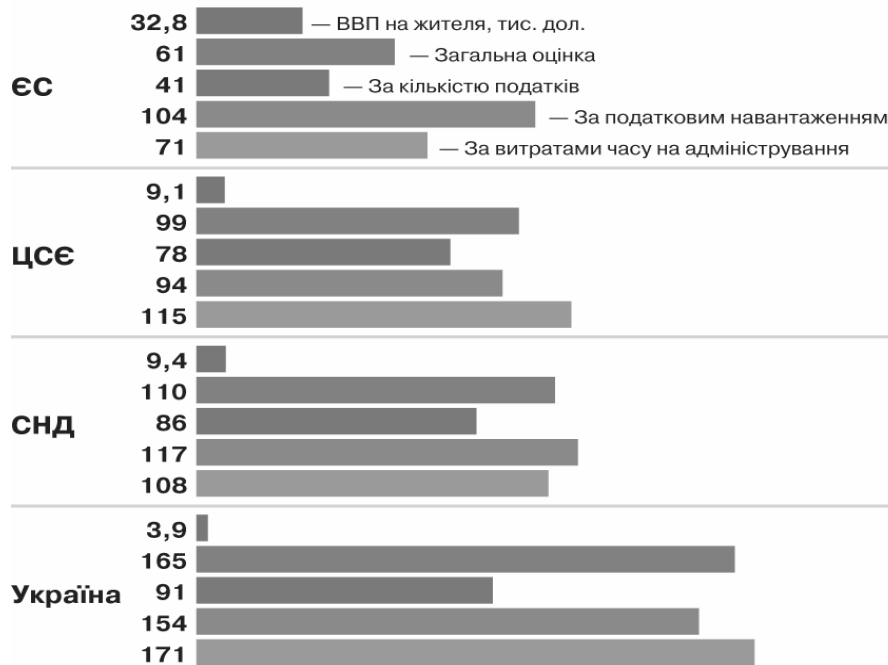


Рис. 2. Оцінка ефективності податкової системи в 2013 р., за місцем у рейтингу: менше – краще [3, с. 7]

Як вже неодноразово згадувалось, саме податкові відрахування займають ліву частку державного бюджету і тому, зрозуміло, що чим вищим буде фінансовий результат до оподаткування в підприємств, тим більшим буде державний бюджет, а відповідно і кращими будуть умови життя для громадян. На сайті державної служби статистики України ми можемо знайти інформацію про фінансові результати підприємств до оподаткування за видами економічної діяльності за останні три роки, з урахуванням першої половини 2014 р. (таблиця 1). Інформація подається без урахування результатів діяльності бюджетних установ.

Як бачимо, фінансові результати підприємств за останні роки зменшувались, а в 2014 році зазнали критичних мінусових значень. Це говорить про значне погіршення умов існування приватного підприємництва в Україні, а відповідно і про зменшення податкових надходжень до бюджету країни. Відповідно до нового КВЕД від 2010 р., збитковими галузями у 2011 р. виявились такі види економічної діяльності, як будівництво, тимчасове розміщення й організація харчування, операції з нерухомим майном, діяльність у сфері адміністративного та допоміжного обслуговування, охорона здоров'я та надання соціальної допомоги, мистецтво, спорт, розваги та відпочинок; але, не зважаючи на це, фінансовий результат до оподаткування в цьому році був ще достатньо високим – 122210,0 млн грн. У 2012 р. він зменшився на 20325,3 млн грн і становив 101884,7 млн грн. У 2013 р. ситуація стає ще критичнішою, держбюджет недоотримав значні кошти через спад фінансового результату до оподаткування аж на 72601,5 млн грн в порівнянні з 2012 р. [2]. Щодо 2014 р., то тут простежується повна криза, єдиними не збитковими напрямками економічної діяльності були лише сільське, лісове та рибне господарство, освіта та фінансово-страхова діяльність. У порівнянні з минулим роком у 2014 році в бюджет не надійшли 488085,0 млн грн, причиною цього є гостра криза економіки. Звертаючи увагу на показники першого кварталу 2015 року, можна простежити занепад та збиткові результати підприємств усіх галузей економіки окрім освіти. Тому, сьогодні гостро постає проблема про справді ефективну програму реформування податкової політики у взаємозв'язку із загальним макроекономічним реформуванням України.

Вирішення питання реформуванням податкової політики було покладено на Кабінет Міністрів України, який розпорядженням від 16.04.2014 № 385-р "Про Основні напрями бюджетної політики на 2015 рік" визначив найважливіші пріоритетні завдання податкової політики на 2015 рік. Перш за все, це прийняття нового Податкового кодексу України, який передбачав скорочення кількості податків і зборів, викриття уникнення від сплати податків; впровадження більш простої форми адміністрування податків,

зміну деяких податкових ставок; зменшення податкового навантаження, збільшення митних платежів та багато іншого [5].

Таблиця 1

**Фінансові результати підприємств до оподаткування за видами економічної діяльності**

Види економічної діяльності	Фінансовий результат до оподаткування по роках, млн грн.				
	2011	2012	2013	2014	січень-березень 2015
Усього, в тому числі;	122210,0	101884,7	29283,2	-517368,2	-385935,3
сільське, лісове та рибне господарство	25565,9	26992,7	15147,3	20529,5	-1120,4
промисловість	58662,3	21353,4	13698,3	-161425,9	-150379,9
будівництво	-3845,8	-71,1	-5126,6	-28356,4	-6632,9
оптова та роздрібна торгівля; ремонт автотранспортних засобів і мотоциклів	21591,5	9608,0	-6047,5	-129192,8	-75447,1
транспорт, складське господарство, поштова та кур'єрська діяльність	8741,4	7524,9	834,3	-24214,0	-12753,8
тимчасове розмішування й організація харчування	-571,6	-862,5	-1270,5	-6825,2	-3762,9
інформація та телекомунікації	4440,7	6300,1	6817,6	-15509,0	-13623,0
фінансова та страхова діяльність	12423,2	37984,3	24041,2	35978,4	-45519,3
операції з нерухомим майном	-12060,8	-8539,5	-9571,4	-99620,7	-42564,7
професійна, наукова та технічна діяльність	11167,8	-165,5	-6823,8	-97969,3	-29231,5
діяльність у сфері адміністративного та допоміжного обслуговування	-2213,2	3889,4	-1224,8	-6956,2	-2125,8
освіта	100,9	136,8	140,2	85,2	40,4
охорона здоров'я та надання соціальної допомоги	-119,8	30,5	-31,9	-1155,1	-882,1
мистецтво, спорт, розваги та відпочинок	-1706,2	-2280,4	-1280,4	-2634,7	-1901,8
надання інших видів послуг	33,7	-16,4	-18,8	-102,0	-30,5

Джерело: сформовано за даними Державної служби статистики України

Проект податкової реформи був узгоджений Міністерством фінансів України 8 грудня 2014 р. [6]. Відповідно до нього появились нові правила відносин між державою та платниками податків:

1) змінилась ставка податку на доходи фізичних осіб. Її розмір залежить від бази оподаткування: якщо місячний дохід знаходиться в межах від 12500 до 42000 грн, то платник податків сплачуватиме 17% від цієї суми; якщо ж в межах від 42000 до 83000 грн, то сплачуватиметься 20%; і якщо сума місячного доходу більше 83000 грн, то державі прийдеться віддати цілих 25% доходу;

2) оподаткуванню підлягають пасивні доходи. Якщо дохід буде становити до 150000 грн, то ставка податку – 15%. Якщо він знаходитиметься в межах 504000 – 996000 грн, то 17%, а якщо перевищуватиме 996000 грн, то 25%. Також слід звернути увагу на те, що для доходів у вигляді дивідендів за акціями і корпоративними правами, виплаченими резидентами-платниками податку на прибуток підприємств ставка даного податку буде 5%;

3) з 1 січня 2015 року вступило в дію електронне адміністрування ПДВ, яке передбачає відкриття особистого рахунку в даній системі електронного адміністрування, складання накладних виключно в електронному вигляді та їх занесення до єдиного реєстру податкових накладних;

4) значних змін зазнала стаття оподаткування нерухомості, а саме: місцевим органам влади надається право встановлювати ставку податку на нерухоме майно для об'єктів житлової та нежитлової нерухомості. Ця ставка не буде перевищувати 2% від мінімальної заробітної плати за кожен квадратний метр. За новою реформою повністю скасовуються неоподатковуваний мінімум загальної площі житлової нерухомості;

5) 1 січня і по 31 жовтня 2015 року усі фізичні особи зобов'язані одноразово надати декларацію доходів, майна і фінансового стану фізичних осіб, в тому числі й отриманих із порушенням законодавства України у питанні оподаткування, валютного регулювання. У разі ненадання декларації в майбутніх періодах вартість активів платника податків становитиме 200000 грн та ін.

Зовсім нещодавно, 3 вересня 2015 року, відбулась презентація Міністерством фінансів України нового варіанту реформи оподаткування на 2016 рік. Як стверджує міністр фінансів України, Наталія Яресько, головною метою цієї податкової реформи є "побудова простої, прозорої, справедливої податкової системи" [7]. Так, найкращим та найефективнішим способом досягнення цієї мети є впровадження лінійної моделі податкової системи, яка передбачає встановлення «плоских» ставок (у розмірі 20%) чотирьох базових податків – податку на додану вартість, єдиного соціального внеску, податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток.

Особливу увагу нова реформа приділяє змінам у системі податків, які пов'язані із оплатою праці. Як відомо понад 80 % всіх податків які сплачують підприємства це зарплатні податки. Ставки податків на оплату праці в Україні є одними з найбільших у Європі і становлять 43,1% від комерційного прибутку підприємства. Тоді як даний показник в інших країнах Європи є значно меншим: в Австрії він складає 34,3%, в Румунії – 31,5%, у Польщі – 24,7%, у Німеччині – 21,2% [8].

"Ми пропонуємо вже з 1 січня 2016 року знизити розмір єдиного соціального внеску удвічі – з поточних 41% до лише 20%, а з 1 січня 2018 року об'єднати взагалі ЄСВ та ПДФО і встановити ставку цього об'єданого податку на рівні 20%, тобто ще раз зменшити оподаткування зарплат удвічі" [9], – пояснює пропозиції уряду міністр фінансів. В уряді вірять, що такі нововведення дадуть змогу вивести зарплати із «тіні» та припинять їх видачу «в конвертах».

І хоч зараз існує велика кількість спірних думок, щодо правильності та ймовірної ефективності встановлення фіксованих 20-и відсоткових ставок основних податків, їх доцільність покажеться лише під час використання на практиці.

Шокуючою подією для українців стало оприлюднення на урядовому сайті 15 вересня інформації про те, що всім відомий американський економіст, автор теорії «економіки пропозиції», Артур Лаффер призначений радником міністра фінансів України, Наталії Ярьсько, з питань податкового реформування [10].

Артур Лаффер, знаменитий економіст, який ввів в науковий обіг поняття «кривої Лаффера», є першокласним спеціалістом в області оподаткування. Суть «кривої Лаффера» полягає в розробці такої системи, яка дозволить уряду «вижимати» максимальний прибуток зі своїх громадян без катастрофічного падіння рівня їх доходів. Лаффер довів, що не завжди підвищення податкової ставки призводить до збільшення доходів країни, а розмір податків можна збільшувати лише доти, поки відносна величина чистого прибутку перевищуватиме норму середнього депозитного відсотка.

Як виявилось, А. Лаффер підтримав пропозиції Н. Ярьсько щодо зниження фіскального навантаження і запропонував зробити її дещо радикальнішою – «все по 10%». Тобто знизити ставки основних бюджетоутворюючих податків удвічі, не зважаючи на те, що вже зараз експерти на реформу «все по 20%» дають прогноз дефіциту бюджету у розмірі 100 мільярдів гривень. Щоб якось спростити шлях переходу та приблизити наші податки до американських він пропонує ввести в Україні податок з обороту. Буквально з першого дня оголошення таких пропозицій в ЗМІ покотилась їх значна критика. Адже зрозуміло, що «крива Лаффера» ніколи не мала практичного застосування в Україні, тому що скасування податкових ставок безперечно потягне за собою падіння надходжень до бюджету в перший період. А зважаючи на те, що всі спроби зниження податків були лише загравання з бізнесом і піаром під час виборчої компанії, яка ще й неодмінно передбачала підвищення пенсій і зарплат, достатніх коштів, які б справді дозволили подолати дефіцити, взяти немає звідки. За Лаффером очевидно, що найближчим часом після зниження податкових ставок, коли дохідна частина бюджету падає, не може бути жодного підвищення ні пенсій, ні бюджетних зарплат. І лише через два-три роки, якщо дана політика буде виконана чесно і правильно урядом, можна буде говорити про покращення соціальних стандартів.

Окрім того, багатоваківа практика показала, що від орієнтації на теорію Лаффера в умовах фінансової та економічної кризи економіка багатьох країн лише постраждала. Так, для прикладу на початку 2009 року, щоб залучити іноземний капітал, деякі з країн Європи влаштували «перегони» зі зниження ставки податку на прибуток: Болгарія і Кіпр – 10%, Ірландія – 12,5%, Литва і Латвія – 15%, Росія – 20% [10]. Звісно ж, доки були значні потоки іноземних інвестицій та капіталу, дані країни процвітали, проте із початком кризи їхня економіка з найнижчими податковими ставками постраждала більше всіх.

І хоча зараз існує велика кількість спірних думок, щодо правильності, змістовності та ймовірної ефективності впровадження таких пропозицій, їх доцільність покажеться лише під час використання на практиці.

**Висновки.** Отже, сьогодні в Україні функціонує дуже складна податкова система, в якій можна виділити три важливі недоліки: по-перше, вона зовсім не стимулює економічного розвитку в країні і призводить до значної тонізації економіки, по-друге – не сприяє розвитку підприємництва, а в деяких випадках навіть і заважає, а по-третє – створює несприятливі умови для припливу інвестицій.

Прийняття нової реформи, щодо Податкового кодексу це значні зміни у податковій політиці. Основною орієнтацією реформування податкової системи держави на сьогодні є виведення значної частини економіки з тіні за рахунок скорочення податкового навантаження як на громадян так і на бізнес. В ідеалі оптимально побудована податкова система повинна, з одної сторони, в повній мірі забезпечувати фінансовими ресурсами потреби держави, а з іншої – не тільки не знижувати стимули платників податків до підприємницької діяльності, але й зобов'язувати їх до постійного пошуку шляхів підвищення ефективності господарювання.

## Література

1. Кухар М. Які податки може собі дозволити Україна. Щоб не задихнутись / М. Кухар // Дзеркало тижня. – 2013. – № 19. – С. 1, 6.

2. Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
3. Гайдуцький П. Податкова реформа — виклик для України / П. Гайдуцький // Дзеркало тижня. – 2014. – 17 січ. (№ 1). – С. 7.
4. Українці найбільше платять за утримання держави [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.epravda.com.ua>.
5. Державна фіскальна служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://statsumy.gov.ua>
6. Ковальчук А., Хлімоненко Б. Платити по-новому: в Україні стартує податкова реформа [Електронний ресурс] / А. Ковальчук, Б. Хлімоненко // Forbes Україна. – 10 грудня 2014. – Режим доступу : <http://forbes.ua/ua/nation/1384535-platiti-po-novomu-v-ukrayini-startue-podatкова-reforma>.
7. Уряд представив податкову реформу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.bbc.com/ukrainian/business/2015/09/150907\\_gov\\_tax\\_reform\\_az](http://www.bbc.com/ukrainian/business/2015/09/150907_gov_tax_reform_az).
8. Амелін А. Вихід з тіні. Як вирішити питання підвищення зарплат українцям [Електронний ресурс] / А. Амелін // Новое время. – 4 вересня 2015. – Режим доступу : <http://nv.ua/ukr/opinion/amelin/vihid-z-tini-jak-virishiti-pitannja-pidvishchennja-zarplat-ukrajintsjam-67137.html>.
9. Виступ Міністра фінансів на Національній раді реформ 3 вересня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id](http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id).
10. Панченко В. Лаффер vs Яценюк або вінегрет популізму і "податкового раю" [Електронний ресурс] / В. Панченко // Економическая правда. – 21 вересня 2015. – Режим доступу : <http://www.epravda.com.ua/rus/columns/2015/09/21/560314>.

Надійшла 10.09.2015; рецензент: д. е. н.