

КАКАЯ НАЛОГОВАЯ РЕФОРМА НУЖНА УКРАИНЕ?

Длительный процесс принятия налогового кодекса и его неоднозначное восприятие украинским обществом наглядно продемонстрировали комплексность и многоаспектность проблем сформировавшейся в Украине налоговой системы. Очевидно, что многострадальный налоговый кодекс по большому счету ничего не меняет и с незначительными косметическими изменениями дублирует концепцию налоговой системы Украины последних десяти лет, а, соответственно, дублирует и ее ключевые проблемы. Вероятно, традиционные подходы себя исчерпали, и национальная экономика требует принципиально новых налоговых решений.

Исторически основная цель любой системы налогообложения состоит в обеспечении средств, необходимых для функционирования государства. Эта цель остается основной, несмотря на то, что большинство развитых держав в настоящее время тратят гораздо больше денег на социальные программы, чем непосредственно на основные функции. Так уж сложилось, что направление социализации стало преобладающим, однако это направление является жизненно важным только с точки зрения определенных политических сил, которые, надо признать, являются в настоящее время доминирующими и в Украине. Если в предыдущие исторические периоды определяющими расходами являлись расходы на оборону, то теперь тяжесть бюджета определяется именно социальной нагрузкой. Последнее привело к тому, что практически во всех развитых странах доля бюджета относительно объема ВВП существенно повысилась. Повышение доли бюджета сопровождалось соответственно увеличением количества налогов, повышением их ставок и стремлением повысить уровень их собираемости. Попытки отдельных представителей снизить налоговую нагрузку иногда играли существенную роль в оживлении конкретных экономик, но в целом не меняли общую тенденцию.

Естественно, что увеличение доли бюджета в экономике требует определенной платы, и этой

платой являются темпы роста экономики [1]. Большинство развитых обществ, обладающих достаточным богатством, готовы платить за социальное благополучие эту цену. Причем величина этой платы является по существу некоторой общественной договоренностью, которую поддерживают или принимают большинство не только простого населения, но и предпринимателей, что особенно важно.

После распада Советского Союза перед Украиной возникла проблема создания как новой налоговой системы, определяющей перечень и принципы взимания налогов, так и новой службы, обеспечивающей поступление налогов. Использование существующей в СССР системы не представлялось возможным прежде всего потому, что поступление средств в бюджет в значительной мере достигалось неналоговыми методами, включая изъятия у предприятий сверхнормативной прибыли и перераспределения доходов путем установления директивных цен.

Довольно естественным представлялось, что в основу налоговой системы будут положены не только принципы, но и конкретные положения, используемые в европейских странах. Однако в силу как объективных, так и субъективных причин перенос европейских норм, к тому же корректируемых украинской властью, не привел к созданию сколько-нибудь эффективной системы. По мнению практически всех иностранных экспертов, налоговая система в Украине относится к одной из наименее эффективных в мире.

Конечно, рассматривать все экономические проблемы страны как результат несовершенства налогового законодательства и его применения, по крайней мере, не корректно. Существует множество других факторов, не позволяющих создать экономически эффективную систему в стране. Однако вклад налоговой системы Украины в такие явления, как теневая экономика, коррупция, неблагоприятный инвестиционный климат, трудно переоценить.

В чем же основные недостатки налоговой системы в Украине? В принципе они хорошо известны:

1. Налоговое законодательство Украины крайне сложно. Количество налогов и сборов исключительно велико. Естественно, можно говорить, что существует множество стран, где налоговое законодательство так же громоздко и противоречиво. Однако то, что является приемлемым для стран с высоким уровнем развития, экономический рост для которых не является главным приоритетом, абсолютно недопустимо для стран, для которых задача роста экономики является первоочередной.

2. Налоговое законодательство Украины противоречиво. Нормы, содержащиеся в различных законах различны. Отсутствует четкий приоритет нормативных актов, налоговые органы берут на себя трактовку законов, что приводит к ущемлению прав налогоплательщиков.

3. Практика администрирования налогов, включая методы проведения проверок, не соответствуют европейским стандартам. По-прежнему используется принцип презумпции виновности налогоплательщика.

4. Налоговая нагрузка слишком велика для развивающихся стран. Есть европейские страны, налоговая нагрузка в которых выше, чем в Украине [2], однако не будем забывать, что темпы роста в Евросоюзе одни из самых низких в мире.

5. Запутанность и противоречивость налоговой системы обеспечивает стабильность коррупционных схем и теневой экономики. НДС практически всеми экономистами признается как самый коррупционный налог, от налога на прибыль очень легко уклоняться путем искусственной минимизации прибыли, а единый налог на малый бизнес используется зачастую далеко не малым бизнесом.

6. Налоговая система Украины негативно влияет на инвестиционную привлекательность как страны в целом, так и отдельных ее регионов.

Динамика налоговой нагрузки в Украине в период с 2002 по 2008 г. приведена в табл. 1. Данные приведены непосредственно по налогам, всем неналоговым платежам и обязательным социальным отчислениям. Приведенные данные подтверждают, что налоговая нагрузка имеет устойчивую тенденцию к повышению [3–5].

Таблица 1. Динамика налоговой нагрузки в Украине в период с 2002 по 2008 г.

	Годы						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
ВВП, млрд грн в сопоставимых ценах	225,8	267,3	345,1	441,5	544,1	712,9	949,8
Доля налогов от ВВП, %	20,1	20,3	18,3	22,1	23,1	22,6	23,9
Доля бюджета от ВВП, %	27,4	28,2	26,5	30,4	31,6	30,8	31,3
Доля бюджета и пенсионного фонда от ВВП, %	36,8	37	34,1	42,5	44,2	42,1	44,5
Доля налогов и социальных фондов от ВВП, %	29,7	29,4	26,1	34,7	36,1	34,4	37,5

Средний уровень налоговой нагрузки является важным показателем, однако не отражает равномерности налоговой нагрузки на разные предприятия. Дело в том, что уровень равномерности налоговой нагрузки является существенным фактором, определяющим влияние налоговой системы на экономическую активность. Показатели, приведенные в табл. 1, автоматически включают низкий уровень налоговой нагрузки определенных предприятий, прежде всего экспортно-ориентированных (имеется в виду компенсация им экспортного НДС). Если оценить уровень налоговой нагрузки среднестатистического предприятия, не занимающегося внешнеэкономической деятельностью, и не производящего подакцизные товары, то он составляет около 45 % от произведенной добавленной стоимости и более 50 % чистой стоимости, созданной предприятием. Другими словами, с каждой гривны дохода предприятие должно отчислить в так называемый расширенный бюджет не менее 50 копеек.

Мировой банк в 2008 г. провел исследование, определяющее рейтинг налоговых систем различных стран, учитывающий наряду с уровнем налоговых выплат предприятия количество платежей и среднее время на подготовку налоговой отчетности [6]. При этом налоговые выплаты учитывались по двум видам налогов: налогу на прибыль и выплатам на начисленную заработную плату. Косвенные налоги учтены только с точки зрения затрат на их администрирование.

Из 178 обследованных стран Украина получила 177 место. В табл. 2 приведен рейтинг некоторых стран. Следует обратить внимание, что значение технических аспектов оплаты налогов в понимании Мирового банка существенно значительнее, чем это понимается у нас. Именно эти аспекты резко усугубляют восприятие эффективности и привлекательности налоговой системы Украины.

Таким образом, даже при неизменном уровне налоговой нагрузки возможно существенное сни-

Таблиця 2. Рейтингова оцінка податкових систем деяких країн (дані Мирового банку)

Рейтинг	Страна	Кількість виплат	Время на адміністрування, час.	Податок на прибуток (% прибутку)	Податки і виплати по зар. платі (% прибутку)	Другі податки (% прибутку)
1	Мальдивські острови	1	0	0	0	9,1
2	Сінгапур	5	49	6,3	14,1	2,8
3	Гонконг	4	80	18,6	5,3	0,6
15	Швейцарія	24	63	8,4	17,2	3,6
16	Норвегія	4	87	24,9	15,9	1,3
36	Нідерланди	9	180	26	15,8	1,6
42	Швеція	2	122	16,5	36,4	1,7
44	Казахстан	9	271	16,1	17,8	2,9
54	Турція	15	223	15,9	24,5	4,7
67	Німеччина	16	196	21,6	21,7	7,5
71	Литва	24	166	8,3	35,2	4,9
76	США	10	325	27,1	9,6	9,5
82	Франція	23	132	8,3	52,3	1,7
102	Грузія	29	387	14,1	22,6	2,0
105	Японія	13	350	33,2	14,5	4,4
111	Молдова	29	218	10,5	31,6	1,9
125	Польща	41	418	12,7	23,6	2,1
130	Росія	22	448	14,0	31,8	5,7
137	Бразилія	11	2600	21,1	40,6	7,5
147	Аргентина	19	615	6,0	29,4	77,5
168	Китай	35	872	19,9	46	8
177	Україна	99	2085	12,2	43,5	1,8
178	Білорусія	124	1188	12,4	44,1	87,9

жоні негативного впливу податкової системи на економічний ріст.

Чисельність податкової служби України по відношенню на січень 2009 р. складала близько 62 тис. осіб, що з урахуванням чисельності населення країни порівняємо з чисельністю податкових служб Росії (185 тис. осіб) і Франції (80 тис. осіб), що суттєво вище чисельності податкової служби США (114 тис. осіб при 310 млн населення). Якщо порівнювати чисельність податкової служби з об'ємами економіки, то на одного співробітника податкових служб США припадає 123 млрд доларів ВВП, Франції — 20 млрд доларів, Росії — 12 млрд, України — 5,5 млрд доларів (рахунок по паритету купівельної спроможності).

Висока чисельність податкової служби, і, відповідно, відносно високі грошові витрати визначаються високими трудовими витратами на адміністрування податків, зокрема податків на додану вартість і прибуток підприємств. Головним, однак, є те, наскільки великі витрати на адміністрування державними органами, а наскільки великі витрати на адміністрування податків на підприємствах. Діло в тому, що високий рівень цих витрат еквівалентен підвищенню податкових ставок, так як для підприємства в принципі безрозлично перече-

слати гроші в бюджет, або витратити їх на адміністрування податків, зокрема великий штат співробітників. В наведеному таблиці 2 витрати на адміністрування на підприємствах відображаються витратами часу, які в Україні становлять 2085 годин на одне підприємство, що в 20–30 разів вище, ніж в розвинених країнах. При цьому значущою частиною тимчасових витрат на адміністрування податків є саме на два згадані податки: НДС і податок на прибуток. Висока трудомісткість адміністрування, крім усього іншого, характеризує запутаність і складність системи, що дає можливість для різноманітних зловживань.

Проведений аналіз дозволяє відзначити, що слід розглянути питання про заміну НДС і податку на прибуток на податок, який менше адмініструється і відповідно зменшує витрати і підвищує прозорість податкової системи. Як альтернативу ми вважаємо доцільним ввести податок на покупку, який обчислюється в відсотках від вартості купованої продукції, який сплачує споживач. Адміністрування такого податку суттєво простіше, а його недоліки і переваги скажемо нижче, після розгляду рівня податку, необхідного для збереження рівня бюджетних надходжень.

Для расчетов использованы данные об уровне поступления налогов (НДС и налога на прибыль) за 2002–2008 годы и статистические данные об объе-

ме выпуска продукции предприятиями Украины в основных ценах (без учета НДС). Данные расчета приведены в табл. 3.

Таблица 3. Расчет доли НДС и налога на прибыль предприятий в совокупном выпуске продукции [1–4, 7, 8]

	Годы						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Выпуск в основных ценах, млрд грн	504	603,7	810	995,6	1182,7	1565	2082,7
Налог на прибыль, млрд грн	9,4	13,2	16,2	23,5	26,2	34,7	47,9
НДС, млрд грн	13,4	12,6	16,7	33,8	50,6	59,3	92,1
Сумма налога на прибыль и НДС, млрд грн	22,8	25,8	32,9	57,3	76,8	94,0	140,0
Доля налога на прибыль, % от выпуска	1,9	2,2	2,0	2,4	2,2	2,2	2,3
Доля НДС, % от выпуска	2,6	2,1	2,1	3,4	4,3	3,8	4,4
Доля налогов на прибыль и НДС, % от выпуска	4,5	4,3	4,1	5,8	6,5	6	6,7

Приведенные в таблице цифры показывают, что, как ни странно, налог на прибыль является более стабильным, чем НДС. Одним из главных аргументов при введении налога на добавленную стоимость была его низкая зависимость от финансовых результатов работы предприятий, что обеспечивало стабильные поступления в бюджет. Однако, как показал опыт при возврате НДС на экспортную продукцию, фактическая величина налога очень сильно зависит от изменения доли экспорта и сальдо торгового баланса. Если доля налога на прибыль в течение семи лет находилась в пределах 1,9–2,4 % от выпуска продукции, то доля НДС изменялась от 2,1 до 4,4 %. Максимальное значение доли соответствует снижению доли экспорта при максимальном отрицательном торговом сальдо. При сложившемся стабильном соотношении между ВВП и выпуском продукции (38,7–40,6 %) доля НДС при полном отсутствии экспортно-импортных операций составляет 8 % от выпуска в основных ценах. Следовательно, фактические поступления этого налога не только нестабильны, но и уровень их существенно ниже предполагаемого при введении налога.

Еще один важный аспект, связанный с НДС, определяется долей теневой экономики. По самым скромным подсчетам реальный ВВП превышает статистически учитываемый как минимум в 1,6 раза. Это означает, что в бюджет не поступает сумма, эквивалентная 4–5 % официального выпуска, или на уровне 2008 г. — 80 млрд грн, а уровень поступлений НДС в бюджет составляет от 18 до 38 % от максимально возможного. Увеличение налогооблагаемой базы и, следовательно, увеличение поступлений в бюджет за счет сокращения теневого сектора при существующей системе налогообложения представляется задачей нереалистичной вследствие того, что именно налоговая система является одной из главных причин тенизации экономики. Тенизация экономики в Украине и, соответственно, снижение налоговых поступлений обус-

ловлены в первую очередь не алчностью предпринимателей, стремящихся к получению максимальной прибыли, а жизненной необходимостью сохранения конкурентоспособности бизнеса. Большинство предприятий, использующих теневые схемы, при отказе от них не сократят доходы, а в существующих условиях прекратят свое существование. Налог на добавленную стоимость стал одним из катализаторов тенизации экономики, а впоследствии — и ее криминализации.

Рассмотрим теперь реальный уровень поступления рассматриваемых налогов.

За последние семь лет доля этих налогов относительно выпуска продукции колебалась от 4,1 до 6,7 %. Это означает, что при замене указанных налогов налогом на покупку на уровне 5–6 % уровень бюджетных поступлений, по крайней мере, не уменьшится. Однако с учетом того, что при ликвидации НДС, налога на прибыль и единого налога на малый бизнес неизбежна существенная детенизация экономики с 60 до 15–20 %, величина указанного налога может варьироваться в пределах 2,5–4 %. Налог на покупку крайне прост в администрировании и позволит существенно сократить затраты на взимание налогов и численность персонала как в налоговых органах, так и, что главное, на предприятиях. Уровень налога на уровне 2,5–4 % от выпуска продукции делает нерентабельным даже возможное воровство этого налога со стороны предпринимателя, так как ставка обналичивания в настоящее время в несколько раз превышает такую величину. При введении налога на покупку уровень налоговой нагрузки на среднестатистическое предприятие, не имеющее льгот и преференций, снизится относительно выпуска с 8 % до 0 % (по рассматриваемому кругу налогов).

Основные преимущества отказа от НДС, налога на прибыль и единого налога на малый бизнес и введения налога на покупку в размере 2,5–4 % от стоимости покупки очевидны:

1. В результате полной отмены НДС, налога на прибыль и единого налога на малый бизнес в Украине будут созданы идеальные условия для развития предпринимательства и инвестиционного бума.

2. Неизбежна существенная дегенерация экономики, поскольку нет смысла укрывать те налоги, которых не существует. Соответственно, при ставке налога, например, в 4 % в бюджет должно дополнительно поступать на 60–70 млрд грн больше существующего уровня годовых налоговых поступлений.

3. Разрушение почти всех коррупционных схем в налоговой сфере и создание надежных условий для их предотвращения.

4. Реформа послужит экономическим рычагом для формирования подлинно гражданского общества, что укрепит демократические основы государства.

5. Введение налога на покупку сделает низкорентабельным или вообще нерентабельными многоуровневые коррупционные каналы распределения с большим количеством посредников и будет стимулировать развитие реального сектора экономики.

6. Существенно сократится время и, соответственно, непроизводительный персонал, необходимый для администрирования налогов, что даст значительную экономию в общегосударственном масштабе. С учетом современных технологий фиксации налоговых поступлений можно вообще осуществлять в режиме реального времени. Большинство предприятий малого и среднего бизнеса вообще будут освобождены от необходимости вести какую-либо налоговую отчетность.

7. Предложенная система абсолютно справедливо справедлива: Чем богаче человек, тем более дорогие покупки он делает, тем больше сумма налога. Чем беднее, тем менее ценные товары он покупает, тем меньшая сумма налога. Не надо вводить ни налог на депозиты, ни налог на недвижимость, ни дополнительные налоги на заработную плату, никаких других налогов на богатство, совершенно нет смысла повышать ставку подоходного налога. Кроме того, крайне важно, что все налогоплатель-

щики будут находиться в равных условиях и осуществлять уплату налога по единому принципу.

Таким образом, в результате проведения предлагаемой налоговой реформы будет сформирована максимально простая, прозрачная и справедливая налоговая система, обеспечивающая лучшие в мире условия для развития предпринимательства, стимулирующая инвестиции в производство; существенно сократится теневой сектор экономики, будет ликвидирована экономическая и юридическая основа для коррупции в налоговой сфере и увеличатся поступления в государственный бюджет.

Литература

1. Романчук Я. Налоговые системы в странах Европейского союза [Электронный ресурс] / Я. Романчук. — Режим доступа : <http://allminsr.biz/condent/view/z167/>.

2. Названы страны с самыми высокими налогами [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://www.eurosmi.ru/nazvany_strany_s_samyimi_vysokimi_nalogami.html/.

3. Статистичний щорічник України за 2003 рік / за ред. О. Г. Осауленко. — Київ : Вид-во «Консультант», 2004. — 631 с.

4. Статистичний щорічник України за 2006 рік / за ред. О. Г. Осауленко. — Київ : Вид-во «Консультант», 2007. — 571 с.

5. Статистичний щорічник України за 2008 рік / за ред. О. Г. Осауленко. — Київ : ДГ «Інформаційно-аналітичне агенство», 2009. — 566 с.

6. Налоговая нагрузка в Украине и мире [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.Ratel.com.ua/ehkonomika/finansy/1244/>.

7. Статистичний щорічник України за 2004 рік / за ред. О. Г. Осауленко. — Київ : Вид-во «Консультант», 2005. — 575 с.

8. Статистичний щорічник України за 2007 рік / за ред. О. Г. Осауленко. — Київ : Вид-во «Консультант», 2008. — 571 с.

Поступила в редакцию 17.12.2010 г.