

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ УКРАИНЫ

Ключевые слова: налоги, налоговая политика, налоговая система, Налоговый кодекс, налоговая нагрузка, субъекты хозяйствования.

Постановка проблемы. Одним из важных факторов экономического роста страны является реализация эффективной налоговой политики. Государство с ее помощью оказывает влияние на экономическую систему страны. Поэтому налоговая политика должна быть организована таким образом чтобы, с одной стороны обеспечивать мобилизацию средств в бюджет, в объемах, необходимых для выполнения государством его функций, а с другой - способствовать развитию предпринимательской деятельности, эффективному перераспределению доходов в обществе и улучшению благосостояния населения. Ключевой задачей налоговой политики в рыночных условиях является формирование такой налоговой системы, которая бы обеспечивала экономический рост, увеличение государственных доходов и социальное развитие страны.

Таким образом, исследование проблем налоговой политики и их влияния на экономическое развитие государства весьма актуально.

Цель статьи. Целью статьи является исследование существующих проблем налоговой политики Украины и определение путей их решения.

Анализ последних исследований и публикаций. Исследованием проблем налоговой политики занимались ряд ученых, среди которых: Барабанова В., Вахновская Н., С. Варналий, В. Геец, Ивашко А., А. Крысоватый, Савчук Н., Л. Тарангул, Д. Ташук, Череп А., и другие. Несмотря на значительные достижения в исследовании указанной проблематики, остаются до конца не раскрытыми ряд вопросов среди которых – систематизация проблем в сфере налоговой политики Украины и поиск приоритетных направлений ее усовершенствования с учетом тенденций ведения налоговой политики в европейских странах, приближением основ налогового законодательства Украины к законодательству ЕС.

Изложение основного материала. Налоговая политика как составляющая финансово-экономической политики олицетворяет деятельность государства в сфере установления, правовой регламентации и организации взимания налогов и налоговых платежей в централизованные фонды денежных ресурсов государства.

Ее содержание и цель обусловлены социально-экономическим строем общества, стратегическими целями, которые определяют развитие национальной экономики, социальными группами, которые находятся у власти и международными обязанностями государства в сфере государственных финансов¹.

При разработке налоговой политики следует учитывать интересы всех сторон налоговых отношений. С одной стороны, это стремление субъектов экономики к минимизации налоговых платежей, а с другой - интересы государства, которые указывают на необходимость полной реализации своих функций. Профессор А. Крысоватый² утверждает, что эффективно-оптимальное сочетание интересов государства, налогоплательщиков и граждан достигается при научном сочетании критериев фискальной достаточности, экономической эффективности и социальной справедливости.

На современном этапе развития государства налоговая политика должна обеспечивать экономический рост, способствовать созданию условий для регулирования хозяйства и сглаживать неровности в уровнях доходов населения.

Следует отметить, что главными недостатками налоговой политики в Украине являются:

- нестабильность и несогласованность налогового законодательства;
- неравномерное распределение налоговой нагрузки на физических и юридических лиц;
- нерациональная система налоговых льгот и освобождений;
- недостаточная фискальная эффективность налоговой системы;

¹ Ивашко А. А. Проблемы и направления совершенствования налоговой политики Украины / А. А. Ивашко // Научные записки. Серия « Экономика ». - 2011. - Вып. 16. - С. 38-42.

² Крысоватый А. И. Мониторинг реализации налоговой политики Украины / А. И. Крысоватый // Вестн. Терноп. гос. экон. ун-та. - 2006. - № 1. - С. 18-30.

- сложность системы администрирования налогов.

Первая и самая сложная проблема, которая существовала в налоговой системе Украины за годы независимости и существует сегодня - это нестабильность и несогласованность налогового законодательства. На протяжении долгих лет в Украине действовали множество нормативно-правовых актов, сотни законов и подзаконных актов, которые только усложняли налоговый механизм, не выполняя при этом своего главного предназначения - регулирования налоговых отношений. Главным нормативно-правовым актом, который регулировал налоговые отношения в Украине, был Закон Украины "О системе налогообложения", принятый 25 июня 1991 и действующий до 31 декабря 2010 года.

Со временем возникла необходимость разработки и принятия единого унифицированного законодательного документа, который бы урегулировал конфликт интересов государства, субъектов хозяйствования и населения - Налогового кодекса. Он был принят Верховной Радой Украины 2 декабря, подписан Президентом Украины 6 декабря 2010 года и вступил в силу с 1 января 2011 года. Такой ускоренный темп развития законодательно-нормативной базы Украины не совсем соответствует требованиям того же Налогового кодекса. Так в соответствии с принципом стабильности любые законодательные изменения в системе налогообложения должны приниматься не позднее чем за полгода до того как они вступят в силу³ (для того, чтобы налогоплательщики, а также органы Министерства доходов и сборов успели к ним подготовиться). Тем не менее, за два с половиной года функционирования Налогового кодекса Украины, изменения в него вносились более 45 раз. В частности, в течении 2012 года: были введены две дополнительные группы для субъектов хозяйствования, которые осуществляют предпринимательскую деятельность на условиях уплаты единого налога; для плательщиков налога на прибыль отменено требование подавать вместе с декларацией перечень доходов и расходов в разрезе контрагентов-упрощенцев; налоговую накладную дополнено новым обязательным реквизитом: «номер и дата таможенной декларации, по которой было осуществлено таможенное оформление товара, ввезенного на таможенную территорию Украины» и другие изменения. Кроме этого, некоторые из перечисленных изменений вступили в силу раньше регламентированного Налоговым кодексом срока, нарушая при этом установленные временные рамки и нормы кодекса. Следовательно, серьезной проблемой для налогоплательщиков, и контролирующих органов остается нестабильность и несогласованность налогового законодательства.

Отметим, что для Украины характерным является наличие высокого налогового давления на капитал и человеческие ресурсы, которые в современных экономических условиях являются двигателями становления инвестиционно-инновационной модели экономики. Высокая нагрузка на фонд оплаты труда и прибыль субъектов хозяйствования является фактором сдерживания инвестиций в основные фонды и в развитие человеческих ресурсов⁴.

Следовательно, дальнейшего решения требуют такие проблемы, как необходимость снижения налоговой нагрузки на фонд оплаты труда, а также значительных временных и финансовых затрат субъектов хозяйствования на ведение налогового учета и отчетности, уплату налогов. В свою очередь, чрезмерная налоговая нагрузка на фонд оплаты труда является причиной другой проблемы - высокого уровня налоговой нагрузки на бизнес, т. е. на субъектов хозяйствования (эффективная налоговая ставка на бизнес в Украине составляет более 57 % от прибыли, тогда как в странах ОЭСР - 46%; в Польше - 38 % и в Ирландии - 29 %). Такая высокая ставка приводит к росту уровня теневой экономики в стране (в Украине она достигает 45-50 % ВВП, тогда как средневропейский уровень всего 10 - 15 %).

С целью снижения высокого уровня налогового бремени в Налоговом кодексе⁵ был сделан шаг к установлению прогрессивной шкалы налогообложения доходов физических лиц: базовая ставка налога составляет 15 процентов для всех доходов, полученных в форме заработной платы, других поощрительных и компенсационных выплат, выплачиваемых налогоплательщику в связи с отношениями трудового найма и повышенная 17 процентов суммы превышения в случае, если общая сумма полученных налогоплательщиком доходов превышает десятикратный размер минимальной заработной платы, установленной законом на 1 января отчетного налогового года. Вместе с тем, этот шаг не может дать полноценного эффекта из-за низкого среднестатистического уровня доходов населения Украины.

Кроме того, Налоговым кодексом регламентируется существования упрощенной системы ведения бизнеса, в которой прослеживается тенденция неравномерного распределения налоговой

³ Вахновская Н. А. Налоговый кодекс в контексте реформирования налоговой системы Украины / Н. А. Вахновская // Экономический форум 2011 . - № 1 . - С.1 -7.

⁴ Ташук Д. Налоговая политика как инструмент регулирования хозяйственной деятельности в Украине / Д. Ташук . [Электронный ресурс] . - Доступен с <http://www.conf-cv.at.ua/forum/58-606-1> .

⁵ Налоговый кодекс Украины от 2.12.2010 г. , № 2856 - VI . - [Электронный ресурс]. Режим доступа к материалам: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>

нагрузки на ее участников. Это вызвано ограничениями, введенными Кодексом относительно сфер деятельности и ставок налогообложения. В частности, для физических лиц - предпринимателей предусмотрены фиксированные ставки, которые устанавливаются органами местного самоуправления. Размеры этих ставок зависят от вида осуществляемой предпринимательской деятельности и могут быть разными на территории разных территориальных общин.

По мнению ведущих экспертов Национального института стратегических исследований, достаточно интересным и полезным для Украины может быть опыт Словацкой Республики, которая начинала развитие экономики в таких же сложных условиях, как и Украина. Словакии удалось создать наиболее благоприятную среду для ведения бизнеса. В частности, в рейтинге Doing business 2010 страна заняла самые высокие позиции в мировом рейтинге легкости ведения бизнеса среди стран региона (42-е место). Тогда как, Украина - лишь 145-е место.

До налоговой реформы Словакия имела большое количество налоговых скидок, льгот, преференций и специальных режимов. При этом, как и в нынешней Украине, их объемы и адресаты непосредственно зависели от того, какая политическая сила была у власти. При проведении налоговой реформы в стране было отменено 80 % всех налоговых льгот, в том числе абсолютно все льготы по уплате НДС. Специальные налоговые режимы применяются только в депрессивных районах, они понятны, прозрачны и обладают временными рамками. Эта страна упростила законодательство, снизила вмешательство в хозяйственную деятельность предприятий, повысила фискальную производительность налогов и рентабельность налоговой службы⁶.

Несмотря на изменения в налоговой системе Украины с принятием Налогового кодекса, еще одной проблемой остается бессистемное и неоправданное предоставление налоговых льгот в значительных размерах, что усиливает налоговую нагрузку на эффективные предприятия, которые добросовестно платят налоги. Широкий перечень налоговых освобождений искажает фискальное пространство, создавая отдельным предприятиям и отраслям более выгодные условия, автоматически снижая конкурентоспособность субъектов предпринимательской деятельности, которые не имеют возможности получить налоговые льготы.

Нельзя оставить без внимания наличие недостаточной фискальной эффективности налоговой системы. Через значительный теневой сектор экономики, существование которого становится возможным благодаря использованию схем минимизации и уклонения от уплаты налогов, государство теряет значительный объем финансовых ресурсов. В Украине ежегодная потеря бюджетных средств составляет около 15 млрд. грн. Это рассматривается как следствие несостоятельности и малоэффективного контроля со стороны налоговых органов за сбором налогов.

Не менее важной остается проблема администрирования налогов и сборов. Неэффективная и чрезмерно затратная для государства и бизнеса система администрирования налогов и сборов не может обеспечить полноценное наполнение государственного бюджета с одновременным соблюдением консенсуса между государством в лице налоговых органов и налогоплательщиками. Через значительный объем бюджетных потерь от оптимизации налогообложения налоговая служба вводит дополнительные меры и ограничения, под действие которых зачастую попадают и добросовестные налогоплательщики. Показательна ситуация с введением Единого реестра налоговых накладных, который усложнил подготовку налоговой отчетности для плательщиков НДС, хотя был введен для борьбы с недобросовестными налогоплательщиками. Кроме этого, до принятия Налогового кодекса действовало 115 форм налоговой отчетности и 75 приложений к ним, теперь в Украине определено всего 74 формы налоговой отчетности, но при этом 121 дополнение к ним. Новые формы стали более сложными и объемными.

Вместе с тем, есть и положительные стороны в процессах администрирования налогов. В частности, появилась возможность представления налоговой отчетности в органы Миндоходов Украины (в прошлом государственная налоговая служба и государственная таможенная служба) в электронном виде с обязательным применением электронной цифровой подписи подотчетных лиц, начато автоматическое возмещение налога на добавленную стоимость.

Одним из главных факторов, который позволит упростить систему администрирования налогов и уменьшить затраты времени налогоплательщиков на составление и представление налоговой отчетности в органы Миндоходов Украины является сокращение количества, упрощение и унификация форм налоговой отчетности.

⁶ Череп А. В., Барабанова В. В. Налоговая реформа - реальность и прогнозы / А. В. Череп, В. В. Барабанова // Сборник научных трудов Национального университета государственной налоговой службы Украины . - 2011. - № 1 . - С. 594-601 .

Таким образом, решить проблемы налоговой политики возможно путем изменения и усовершенствования выше изложенных недостатков, а также последовательно реализуя стратегические задачи налоговой политики Украины в рыночных условиях, которые Савчук Н. В. условно делит на 3 группы: фискальные, экономические, контролирующие⁷.

Фискальная группа задач предусматривает поступление средств в бюджеты всех уровней с целью обеспечения государства необходимыми средствами для выполнения возложенных на нее задач. К этой группе целесообразно отнести:

- сокращение масштабов уклонения от уплаты налогов, путем формирования соответствующего отношения налогоплательщиков к исполнению налоговых обязательств;
- установление равноправных отношений между налогоплательщиками и налоговыми органами;
- сокращение расходов на администрирование налогов.

Группа контрольных задач, призвана создать все необходимые условия для социально-экономического развития страны, оживления деловой и предпринимательской активности, создания соответствующих условий для инновационного и инвестиционного развития, стимулирования экономических связей. К этой группе можно отнести следующие задачи:

- привлечение прямых иностранных инвестиций, создания благоприятных условий налогообложения;
- обеспечение равномерного распределения налоговой нагрузки;
- создание условий для реализации принципа социальной справедливости в налогообложении;
- формирование правовых основ для легализации доходов граждан;
- постепенное приближение основ налогового законодательства Украины к законодательству стран Еврозоны.

Группа контролирующих задач, в основном обеспечивает процесс надзора и контроля за правильностью и своевременностью поступления налогов в бюджет, соблюдения налогового законодательства.

Заключение. Учитывая условия и состояние развития экономики Украины, следует отметить, что решение проблем налоговой политики должно проходить по следующим направлениям:

- Во-первых, совершенствование законодательного обеспечения системы налогообложения путем уточнения отдельных положений Налогового кодекса Украины, целью которого является повышение ответственности за невыполнение норм и положений законодательства всех субъектов налоговых правоотношений. Уплата налогов должна носить обязательный характер. Система штрафов и санкций, а также общественное мнение в стране должны быть сформированы таким образом, чтобы неуплата или несвоевременная уплата налогов были менее выгодны плательщику, чем своевременное и честное выполнение обязательств перед бюджетом.

- Во-вторых, обеспечение равномерного распределения налоговой нагрузки, которого можно достичь с помощью более детальной дифференциации ставок налога на доходы физических лиц в соответствии с получаемыми доходами, дифференциации ставок налога на прибыль в зависимости от вида деятельности предприятия, регрессивного налогообложения отраслей, которые способствуют развитию научно-технических разработок. Целесообразно ввести дифференцированное налогообложение НДС на отдельные группы товаров, что равнозначно предоставлению налоговых льгот определенным отраслям.

- В-третьих, пересмотр существующих льгот, предусмотренных для налогоплательщиков и сохранение их только в промышленности и сельскохозяйственном производстве, социальной сфере, инвалидам и общественным организациям инвалидов. Ведь некоторые льготы вообще не имеют положительного эффекта и создают проблемы при ведении налогового учета для налогоплательщиков.

- В-четвертых, повышение фискальной эффективности налоговой системы путем создания налоговых условий для легализации теневого сектора экономики, устранения возможностей для минимизации налоговых платежей, усиления ответственности за уклонение от уплаты налогов и коррупции в системе органов государственной власти. Результатом должно стать привлечение средств к налогообложению так называемой «теневой экономики», что позволит увеличить поступления в бюджет.

- В-пятых, повышение эффективности системы администрирования налогов через упрощение процедур регистрации и учета налогоплательщиков, автоматизацию процессов анализа налоговых данных, систематизацию и накопление информации в разрезе налогоплательщиков, сокращение расходов плательщиков на начисление и уплату налогов.

⁷ Савчук Н. В. Налоговая политика в системе регулирования социально - экономического развития государства / Н. В. Савчук // Научный вестник НЛТУ Украины. - 2012. - Вып. 22.4. - С. 290-295

Перечисленные направления устранения проблем в сфере налогообложения будут способствовать более динамичной, в сменной рыночной среде, налоговой политике, а также стимулированию предпринимательской и инновационно-инвестиционной активности субъектов хозяйствования, развитию экономики страны в целом.