
НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ

**ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ
ПОЛИТИКИ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ПРИБЫЛИ
ПРЕДПРИЯТИЙ В УКРАИНЕ**

З.С. Варналий,

доктор экономических наук, профессор, начальник научно-исследовательского центра по проблемам налогообложения Национального университета государственной налоговой службы Украины,

Д.Н. Серебрянский,

кандидат экономических наук, доцент, начальник отдела налоговой политики и методологии налогообложения научно-исследовательского центра по проблемам налогообложения Национального университета государственной налоговой службы Украины

В течение трех последних десятилетий XX в. возросший интерес к проблематике налогов стимулировал теоретические и эмпирические исследования эффектов налогообложения. Поиск инструментов регулирования и стимулирования экономического роста привел большинство правительств¹ к принципиально новой реформе налогообложения, которая ориентируется как на предотвращение резкого снижения экономической активности, так и на стабильный рост национальной экономики. Вопросы, касающиеся роли налоговой политики в регулировании циклов деловой активности бизнеса, значительно актуализировались во время финансово-экономического кризиса 2008–2009 гг. В результате сформировались две полярные позиции. Согласно первой, налоги могут разумно использоваться для противодействия колебаниям экономической активности, особенно если такие колебания связаны с дисбалансами на рынках и не связаны со структурными деформациями. Суть второй позиции сводится к тому, что меры фискальной политики являются или неэффективными, или несвоевременными, что приводит к серьезным искажениям в деловых циклах. Дело в том, что меры монетарной политики более гибкие и оперативные, поэтому их использование более эффективное. Учитывая эту дихотомию и сложившуюся к началу кризиса

2008 г. ситуацию, можно сказать, что эффективным рычагом управления цикла деловой активности во время спада экономики является согласованная монетарная и фискальная политика [1]. В контексте фискальной политики, мы будем акцентировать внимание на подоходном налоге с юридических лиц, поскольку именно этот налог оказывает наибольшее влияние на эффективность и стабильность развития национальной экономики.

***Роль налоговой политики
в государственном регулировании
национальной экономики***

С 80-х годов XX в. налоговая политика стала главным инструментом государственного регулирования роста национальной экономики. Налоговая конкуренция все более актуализируется и постепенно переходит на лидирующие позиции при принятии экономических и/или инвестиционных решений. Эффективная налоговая политика² открывает возможность для государства рыночными методами регулировать пропорции макроэкономических тенденций. Главное в таком про-

¹ Следует отметить, что такие процессы касаются стран с разным уровнем экономического и политического развития – как с развитой экономикой, так и с формирующейся и трансформационной экономикой.

² Критериями эффективности налоговой политики, с нашей точки зрения, должны быть: эффективная реализация ее стратегических (макроэкономическая стабильность, полная занятость населения, стабильный рост благосостояния нации, минимизация социального неравенства населения) и тактических задач (необходимое пополнение бюджета страны налоговыми поступлениями и его сбалансирование, активизация экономической активности бизнеса и стимулирование инвестиционной деятельности), не препятствующая развитию национального бизнеса, процессам экономической конвергенции и приводящая при этом к общественному благосостоянию нации.

цессе – вовремя использовать инструментарий налогового регулирования с целью предупредить макроэкономические дисбалансы и параллельно вызвать будущий эффект от проведенной налоговой политики. Иными словами, налоговая политика должна обеспечить реализацию комплекса мероприятий по социально-экономическому развитию страны в будущем.

Вначале рассмотрим роль государства в обеспечении стабильного экономического роста путем использования налоговых рычагов регулирования в контексте кризисных явлений в экономике.

Если вернуться к классической экономической теории, то для содействия экономическому росту³ следует предоставить совокупному спросу возможность расти с такой скоростью, которая будет соответствовать темпу роста естественного уровня реального объема производства (совокупного предложения). Поддерживать же необходимый уровень национального производства можно при помощи налогового стимулирования и адекватной кредитной политики. Если происходит слишком быстрый рост совокупного спроса (как, например, в экономике Украины в 2006–2008 гг. вследствие мягкой бюджетной и неадекватной кредитной политики⁴), то ускоряются инфляционные процессы в экономике и это неминуемо приводит к ослаблению инвестиционной активности и замедлению – соответственно значению мультипликатора⁵ – экономического роста страны. С другой стороны, если совокупный спрос растет медленнее совокупного предложения,

то неизбежно произойдет спад темпов роста («рецессия роста»).

Кейнсианская теория связывает экономический рост страны преимущественно с факторами совокупного спроса, используемыми в рамках экспансионистской политики, а неоклассическая (в частности, «экономика предложения») – с факторами совокупного предложения, «подстегиваемого» налоговыми и иными мерами. Применяемые и в том, и в другом случаях инструменты нацелены уже не столько на сглаживание делового цикла в рамках политики краткосрочной стабилизации, приближение переломных точек «пика» и «дна» цикла к господствующему тренду, сколько на подталкивание самого этого тренда вверх в русле проводимой политики экономического роста, имеющей сугубо долгосрочную направленность. При этом существует несколько способов достижения определенного заданного уровня или темпа роста совокупного спроса.

1. Мягкая бюджетно-налоговая политика в сочетании с ограничительной денежно-кредитной политикой.

2. Жесткая бюджетно-налоговая политика в сочетании с экспансионистской денежно-кредитной политикой.

3. Мягкая налоговая и жесткая бюджетная политика; ограничительная денежно-кредитная и гибкая курсовая (валютная) политика (*гипотеза авторов*).

Первых два варианта – это классические «рецепты», их можно использовать в условиях институционально развитой экономики. Для экономики, подобной украинской – со слабо развитыми институтами, значительной долларизацией⁶, с существующем

³ Переход к новому качеству экономического роста – росту на базе интенсивных факторов воспроизводства – возможен только в рамках экономики рыночного типа. Но, действуя в автономном режиме, механизм рынка не в состоянии сам по себе обеспечить переход к новому качеству роста. Поэтому проблемы экономического роста были и еще долго будут зоной высокой активности государства.

⁴ Под неадекватной кредитной политикой мы понимаем политику Национального банка Украины, при которой банковская система Украины бесконтрольно и необоснованно предоставляла кредиты населению, как правило, в иностранной валюте, а также полный дисбаланс между депозитной и кредитной политикой, что, по существу, и привело к глубокому банковскому кризису. С другой стороны, такие кредиты направлялись населением на покупку импортной продукции, что постепенно «убивало» национального производителя и в результате способствовало кризису в промышленном секторе национальной экономики.

⁵ Понятие «мультипликатор» (от лат. *multiplicator* – умножающий) было введено в экономическую теорию в 1931 г. английским экономистом Р. Каном. Рассматривая влияние общественных работ, которые организовала

для борьбы с экономическим спадом и безработицей администрация Рузвельта, он отмечал, что государственные инвестиции в общественные работы приводят к «мультипликационному» эффекту занятости: возникает не только первичная, но и вторичная, третичная и т.д. занятость. Иначе говоря, первоначальные инвестиционные расходы бюджетных средств приводили к мультипликации покупательной способности и занятости населения. Эти представления выразились вскоре в кейнсианской теории мультипликационного эффекта. Под мультипликатором в кейнсианской теории понимается коэффициент, показывающий зависимость изменения объема производства и национального дохода от изменения инвестиций.

⁶ Согласно оценкам специалистов по валютному регулированию, уровень долларизации экономики Украины в 2007 г. составлял 22,9%, в 2008 г. – 30,7%. Для экономик с формирующимся рынком 30% долларизации экономики – это максимально допустимый уровень [2. С. 9].

уровнем общественного сознания, демократии, коррупции – с нашей точки зрения, более адаптивным выглядит третий вариант, при котором ставка процента регулируется в зависимости от макроэкономических тенденций и цели кредита; гибкая курсовая политика даст возможность наполнять рынок ликвидностью не с помощью валютного рынка, а благодаря более эффективным монетарным инструментам. С другой стороны, мягкая налоговая политика будет стимулировать экономическую активность, особенно инвестиционную деятельность, а жесткая бюджетная политика – ограничивать популистские и неэффективные бюджетные расходы. При жесткой бюджетной политике эффективными представляются инфраструктурные расходы, осваивать которые будут и секторы экономики с льготным налогообложением.

Следует отметить, что существующий уровень политической ответственности и сознательности наших чиновников является главным «тормозом» эффективности таких мер, поскольку меры налогового регулирования должны приниматься очень быстро – так, как, например, принимаются меры монетарной политики. Гибкость и оперативность налоговой политики в современных условиях выходят на лидирующие позиции⁷. То есть политики должны использовать налоговое стимулирование именно во время спада экономического развития. В противном случае такие меры могут только навредить эконо-

мике. Согласно оценкам специалистов МВФ [1], налоговые стимулы эффективны в том случае, если они вступают в силу именно в период спада экономики и внутренний лаг (период между датой вступления в силу стимула в законную силу и датой его реализации) не превышает 1 квартала (табл. 1).

Налоговые просчеты пропорций макроэкономического регулирования

Анализ периода экономического роста в Украине свидетельствует о том, что правительство выработало собственный способ увеличения темпов роста совокупного спроса (классические и альтернативные варианты мы рассматривали выше): мягкая бюджетная и жесткая налоговая политика; экспансионистская денежно-кредитная политика. Это привело к тому, что размер государственного вмешательства в экономику Украины (через доходы бюджета) достиг в 2008 г. 44,2% и имеет явную тенденцию к стабильному росту (2004 г. – 37,6%, 2005 г. – 41,9, 2006 г. – 42,6, 2007 г. – 42,4%). Для страны с экономикой, подобной украинской, это очень большое вмешательство, которое явно препятствует рыночному развитию экономики⁸ и переводит ее управление на ручной режим. Людвиг фон Мизес в своей работе «Человеческая деятельность» отмечал: «Во многих странах государственное вмешательство настолько подорвало верховенство рынка, что для бизнесмена стало выгодным полагаться на помощь государственных должностных лиц, вместо того чтобы стремиться к наилучшему удовлетворению нужд потребителей» [3. С. 310].

Мировой финансово-экономический кризис конца 2008 г. лишний раз подтвердил необходимость циклического регулирования национальной экономики и, как отмечал Джон Мейнард Кейнс, «эффективное средство борьбы с экономическими

⁷ Для примера, новая администрация Барака Обамы и Сенат США приняли пакет антикризисной программы на сумму 787 млрд долл. за один месяц. Самая дорогая статья, на которой бюджет потеряет 116 млрд долл., касается уменьшения подоходного налога для физических лиц на 400–800 долл. для каждого плательщика. Кроме того, 26 млн американцев освободят от альтернативного минимального налога, который будет стоить казне еще 70 млрд долл. Налоговые льготы предусмотрены для многодетных семей с низкими доходами, студентов колледжей, покупателей недвижимости и новых автомобилей. В целом, около 95% налогоплательщиков получили льготы. Для компаний тоже разработан пакет экономических стимулов. Предприятия смогут быстрее списывать оборудование, используя ускоренную амортизацию. По приблизительным подсчетам, этот шаг в ближайшие два года позволит бизнесу сэкономить на обязательных платежах в бюджет 38 млрд долл. Компаниям с оборотом до 15 млн долл. разрешено перенести убытки 2008 г. на предыдущие пять лет для уменьшения налогооблагаемой базы. Для предприятий, занимающихся разработкой альтернативных источников энергии, а также внедряющих энергосберегающие технологии, предусмотрены налоговые льготы в размере 20 млрд долл. Авторы программы возобновления экономики ожидают, что каждый потраченный государством доллар прибавит полтора к ВВП США.

⁸ Такое масштабное вмешательство государства в экономику провоцирует нечестную политическую борьбу за представительство тех или иных бизнес-структур во власти. В результате не только само государство растрчивает громадные ресурсы, но и бизнес, изымая ценные ресурсы, которые могли бы быть направлены на удовлетворение потребностей рынка. Такие процессы, как правило, заканчиваются распространением «коррозии» государственного аппарата – коррупции. Как следствие – коррумпированное, неэффективное, популистское использование правительством изъятых из экономики доходов формирует в обществе негативное восприятие функционирования государства и целесообразности честной уплаты налогов в бюджет.

Своевременность, временность и адресность снижения налогов в США

Снижение налогов, вступившее в законную силу			Своевременность		Временность ¹		Адресность
Дата начала действия стимула	Название законодательного акта	Размер стимула, % ВВП	Дата ближайшего спада ²	Внутренний лаг (квартал) ³	Длительность действия временной доли мер (в кварталах)		Оценка по шкале эффективности издержек ⁴
					План	Факт	
I кв. 1970 г.	Налоговая реформа	1,2	I кв. 1970 г.	1	Постоянно		1,0
II кв. 1975 г.	Снижение налогов	3,6	I кв. 1975 г.	1	2,3	1,0	2,5
III кв. 1977 г.	Снижение и упрощение налогов	1,0	IV кв. 1977 г.	1	1,3	1,0	1,9
III кв. 2001 г.	Согласование экономического роста и облегчение налогового бремени	1,7	III кв. 2001 г.	1	1,3	1,3	2,4
II кв. 2002 г.	Создание рабочих мест и помощь работникам	1,7	III кв. 2001 г.	1	3,7	4,0	1,3
II кв. 2008 г.	Стимулирование экономики	1,1	...	1	1,6	...	2,7
Медиана		1,6	...	1	2,0	1,8	2,0

¹ Временный стимул определяется как стимул, который имеет конечный срок действия. Фактическая длительность может превышать плановую длительность из-за законодательно утверждаемых продлений срока действия.

² Спад определяется как квартал, в который темпы экономического роста являются отрицательными или ниже тренда, а разрыв между фактическим и потенциальным объемом производства более чем на одно стандартное отклонение ниже нуля.

³ Внутренний лаг обозначает период между датой вступления стимула в законную силу и датой его реализации (квартал, в который фактически меняются налоговые обязательства).

⁴ Шкала эффективности издержек (3=высокая, 2=средняя, 1=низкая) указывает на степень эффективности затрат по классификации Бюджетного управления Конгресса США (СВО, 2008).

Источник: [1].

циклами нужно искать не в устранении бумов и установлении хронической полудепрессии, а в том, чтобы устранить кризисы и постоянно поддерживать состояние квазибума» [4. С. 292].

Экономическая теория, с точки зрения подготовки к возможным кризисам, делит политику правительств на проциклическую и антициклическую. При *проциклической* политике правительство стимулирует экономический рост, хотя его темпы и так достаточно высоки, и вызывает тем самым опасность перегрева. При *антициклической политике* (политика краткосрочной стабилизации) реализуется комплекс государственных мероприятий, которые проводятся в направлении, противоположном проявившимся в данный момент колебаниям экономической конъюнктуры; главная цель – достижение стабильного, сбалансированного, равномерно распределенного по волне цикла роста экономики.

Как при одном, так и при другом типе политики правительство должно оценивать последствия своего вмешательства в экономику через фискальную политику. Оцениваться должны такие макропоказатели, как: рост реального ВВП; изменение инфляции; изменение номинального обменного курса; изменение отношения долга к ВВП; изменение сальдо счета торгового баланса; рост реальной денежной массы.

В научной литературе [5. С. 10] по этому поводу существует мнение, что в развитых экономиках фискальная политика является антициклической, в то время как в развивающихся странах и в переходных экономиках – проциклической⁹.

⁹ Этот феномен, впервые установленный в эмпирических исследованиях на основе статистических данных стран Латинской Америки, впоследствии был подтвержден и в других переходных экономиках (выборка из 27 развивающихся стран по классификации Всемирного банка в 2006 г.).

В Украине, по сути, проводилась проциклическая политика, которая в условиях докризисного периода и, по сути, в период самого кризиса продемонстрировала свою недееспособность и неэффективность. Благодаря такой политике наша экономика столкнулась с большими проблемами. С другой стороны, нужно отметить, что в Украине экономический цикл сильно зависит от роста и падения мировых цен на металлопродукцию, что, по нашему мнению, вполне объяснимо (но не в стратегической перспективе), поскольку именно с высокими ценами на такую продукцию связаны рост платежного баланса страны и доходы бюджета¹⁰. Однако доходы, которые страна мобилизует от благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры, тратятся на правительственный популизм. А чем больше мы тратим (в большинстве случаев неэффективно), тем больше процикливаем в проциклическую политику.

По сути, в условиях, когда назревает опасность резкого сокращения товарных запасов (а значит, расширения импорта и ухудшения торгового баланса), повышения заработной платы и цен, правительству Украины необходимо более осознанно проводить антициклическую политику. В налогово-бюджетной сфере это значит повышение налогов¹¹ при одновременном сокращении государственных расходов. Тормозя дальнейшее наращивание совокупного спроса, инвестиций, производства и занятости, подобные действия правительства в рамках его рестриктивной бюджетно-налоговой политики приводят к уменьшению дефицита бюджета и даже в ряде случаев к его положительному сальдо.

¹⁰ Данный аспект проблемы очень актуальный, но нами в формате данной работы рассматриваться не будет. Вместе с тем хотелось бы отметить, что от такой зависимости макроэкономической стабильности Украины от металлургической отрасли нужно постепенно избавляться. Для этого необходимо проводить постепенную политику органической диверсификации экспортного потенциала экономики Украины. Данная проблема будет предметом следующих наших научных разработок.

¹¹ Повышение налогов можно реализовать с помощью: повышения акцизного налогообложения, увеличения импортной пошлины на некоторые группы товаров (автомобили, текстиль, алкоголь); введения прогрессивной шкалы налогообложения физических лиц; ужесточения требований к упрощенной системе налогообложения (особенно для посредников); введения налога на недвижимость. Параллельно необходимо уменьшать налоговое давление на прибыль предприятий.

Поэтому дискреционная фискальная политика, особенно в кризисный период, должна предусматривать внедрение, во-первых, механизма инвестиционных налоговых льгот; во-вторых, системы инвестиционных налоговых кредитов (скидок)¹²; в-третьих, политики эффективной налоговой амортизации.

Оценка влияния политики налогообложения прибыли на эффективность и стабильность развития экономики Украины

Налоговая политика Украины, несмотря на свой молодой возраст, все-таки формируется. В этом процессе есть свои позитивные стороны и недоработки. Научные работники, политики и практики много критикуют уязвимые и недоработанные стороны налоговой политики Украины. Мы же, в свою очередь, остановимся на вопросе налогообложения прибыли предприятий, поскольку именно этот налог обеспечивает или стимулы к экономической деятельности, или ее демотивирование.

На сегодняшний день политика налогообложения прибыли характеризуется тем, что значительная ее часть¹³ изымается из национальной экономики в бюджет в форме налога на прибыль [6. С. 26], даже несмотря на кризисную фазу, в которой находится наша страна. Эффективная ставка по большинству видов экономической деятельности превышает номинальную ставку налога (табл. 2). Налог на прибыль предприятий в Украине превратился исключи-

¹² Возможные варианты налоговых кредитов: 1) регулярный налоговый кредит – вычет из налоговых обязательств корпораций, осуществляющих инвестиции в новое оборудование; 2) налоговый кредит на реставрацию старых зданий (прежде всего имеющих историческую ценность); 3) энергетический налоговый кредит, который поощряет сокращение потребления электроэнергии или изменение типа используемой энергии; 4) налоговый кредит на работы в сфере НИОКР; 5) налоговый кредит предпринимателям, принимающим на работу молодежь. Возможны и иные модификации налоговых кредитов.

¹³ Под «значительной частью прибыли» мы понимаем не только количественное измерение, но и качественное. О «значительном» качественном измерении свидетельствуют данные табл. 2. Качественное измерение показывает, какую пользу общество получает от перераспределенной прибыли через государственный бюджет и готово ли оно позитивно оценить использование государством части национального дохода. Все это сложно оценить, но, судя по уровню жизни в стране и добровольности уплаты налогов в бюджет, можно предположить, что такое перераспределение финансовых ресурсов очень неэффективное.

Эффективная ставка налога на прибыль предприятий в Украине, %

Вид экономической деятельности	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
	Эффективная ставка налога на прибыль предприятий (отношение уплаченного налога к прибыли прибыльных предприятий до налогообложения)						
Сельское хозяйство	3,2	2,5	2,1	2,6	2,7	1,8	4,0
Промышленность, всего	27,4	30,8	24,5	29,1	29,3	28,0	30,0
В том числе:							
добывающая промышленность	48,2	39,9	27,0	34,5	41,7	31,9	19,2
перерабатывающая промышленность	30,3	33,9	25,9	30,5	28,4	26,1	41,3
В том числе:							
производство пищевых продуктов	31,2	30,6	28,2	25,2	19,8	24,2	39,3
легкая промышленность	30,4	24,9	26,6	22,9	19,1	18,1	37,0
обработка древесины	34,9	27,5	22,5	31,8	37,2	37,0	79,3
целлюлозно-бумажное производство	28,6	28,2	21,5	24,5	28,9	29,5	34,6
производство кокса и нефтепродуктов	30,5	42,8	25,9	50,1	27,6	19,9	24,9
химическое производство	26,0	26,7	22,6	30,6	39,9	21,3	31,4
производство прочих неметаллических минеральных продуктов	31,6	26,1	27,3	31,5	29,1	25,3	36,5
металлургическое производство и производство готовых металлоизделий	33,8	38,8	26,6	31,5	30,4	28,7	49,5
производство машин и оборудования	26,1	33,4	25,2	26,7	29,8	24,9	36,9
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	36,3	34,7	32,3	41,9	21,4	35,0	47,5
Строительство	32,3	34,2	25,5	24,6	23,3	23,2	45,4
Оптовая и розничная торговля	12,5	22,6	17,2	23,9	20,0	19,8	45,1
Отели и рестораны	28,7	27,8	19,7	22,6	26,5	28,1	30,5
Транспорт и связь	36,1	40,6	33,9	30,6	32,2	30,9	38,6
Финансовая деятельность	27,9	12,6	9,7	11,1	13,8	11,9	22,4
Другие виды экономической деятельности	23,4	29,1	22,1	34,9	19,1	8,6	59,4
Всего по экономике	25,9	28,8	21,9	26,3	23,7	18,8	34,0

Источник. Рассчитано по данным Госкомстата Украины и государственной налоговой службы Украины.

тельно в фискальный инструмент [7. С. 114–154]. Особенно выделяется 2008 г., когда эффективная ставка налога в 1,36 раза превысила нормативную ставку. По некоторым видам экономической деятельности такое превышение составляет 300%. В сфере финансового рынка, откуда, по существу, и начался кризис в стране, эффективная ставка составляет 22,4%, что значительно ниже, чем в среднем по экономике (табл. 2).

Как видно из графика, в результате налогообложения прибыли предприятий практически полностью утеряна взаимосвязь прибыли предприятий и уплаченного налога, особенно это наблюдалось в 2008 г. С нашей точки зрения, причина кроется в несовершенном механизме уплаты налога и его администрирования. Дело в том, что предприятия платят налог на прибыль по итогам финан-

сового года, и это правильно. Но в связи с тем, что бюджет Украины во многом зависит от поступлений налога на прибыль (28,3% от общих налоговых поступлений госбюджета в 2008 г.), предприятия платят авансовыми платежами по предварительным результатам квартала. Поскольку кризис возник в конце года, а по результатам трех кварталов экономика демонстрировала небывалые прибыли, то в конце года большинство успешных (до кризиса) предприятий становились убыточными и государство оказалось «должно» предприятиям на сумму излишне уплаченного налога¹⁴. По существу, в налоговой системе Украины получается так, что штраф – это налог на то, что ты сделал неправильно, а

¹⁴ По нашим оценкам, такая сумма составляет, как минимум около 10 млрд грн и максимум около 20 млрд грн.

Номинальные темпы роста налога на прибыль и ВВП по отношению к соответствующему периоду предыдущего года, %



Источник. Построено по данным Госкомстата Украины и государственной налоговой службы Украины.

налог – это штраф за то, что ты сделал правильно.

В перечне льгот анализируемого налога практически отсутствуют льготы по стимулированию экономической активности бизнеса, инвестиционной и инновационной деятельности предприятий. Аналогичной точки зрения придерживается и Ю.Б. Иванов, который отмечает, что такие льготы почти не применяются в Украине [8. С. 105]. Локомотивам национальной экономики (машиностроение, металлургия) практически не предоставляются льготы по налогу на прибыль. В машиностроении удельный вес льгот от общей суммы уплаченного ими налога в 2007 г. был равен 0,7%, в 2008 г. – 2,6%. Например, в финансовом секторе такой показате-

ль равен 126,3 и 170,1%, в торговле – 8,2 и 3,3% соответственно. То есть льготное налогообложение прибыли касается тех сфер деятельности, которые и без льгот являются сверхприбыльными и вряд ли стратегическими для украинской экономики.

По предоставленным налоговым льготам можно четко судить и о приоритетах правительства, но никак не государства и нации в целом. Основными «двигателями» роста экономики (в стратегическом понимании) должны быть инвестиционный спрос и экспорт. Правительству необходимо уделять максимум внимания развитию этих сфер, в том числе и через механизм налогового стимулирования. Но наблюдается ситуация, к сожалению, кардинально противоположная (табл. 3, 4).

Таблица 3

Налоговые льготы в системе налогообложения Украины

Налоги, по которым предоставляются льготы	2006 г.		2007 г.		2008 г.	
	млн грн	Удельный вес, %	млн грн	Удельный вес, %	млн грн	Удельный вес, %
НДС	59652,5	80,1	85062,5	82,2	107726,7	80,6
Налог на прибыль предприятий	6684,8	9,0	9564,9	9,2	15755,8	11,8
Налог на землю	1401,5	1,9	1637,6	1,6	2769,5	2,1
Акцизный сбор	6741,5	9,1	7100,2	6,9	7572,4	5,7
Всего льгот по налоговой системе	74485,3	100,0	103451,2	100,0	133705,8	100,0

Источник. Рассчитано по данным государственной налоговой службы Украины.

Таблица 4

Сумма уплаченного налога на прибыль предприятий Украины и суммы предоставленных льгот по данному налогу

Вид экономической деятельности	2005 г.			2006 г.			2007 г.			2008 г.		
	Уплачено налога, млн грн	Льготы по налогу, млн грн	% льгот в сумме налога	Уплачено налога, млн грн	Льготы по налогу, млн грн	% льгот в сумме налога	Уплачено налога, млн грн	Льготы по налогу, млн грн	% льгот в сумме налога	Уплачено налога, млн грн	Льготы по налогу, млн грн	% льгот в сумме налога
Сельское хозяйство	141,5	10,6	7,5	128,5	6,8	5,3	170,7	9,7	5,7	274,4	17,4	6,3
Промышленность, всего	10590,8	222,5	2,1	11642,7	458,1	3,9	13865,6	495,5	3,6	20537,8	872,5	4,2
В том числе:												
добывающая	2687,1	48,9	1,8	3023,2	182,8	6,0	3337,8	134,6	4,0	4825,2	178,3	3,7
перерабатывающая	7903,7	173,6	2,2	8619,5	275,3	3,2	10527,8	360,9	3,4	15712,6	694,2	4,4
В том числе:												
производство пищевых продуктов	960,7	22,5	2,3	1265,6	23,4	1,8	1481,9	45,8	3,1	1735,2	127,9	7,4
легкая промышленность	46,5	1,4	3,0	48,3	4,3	8,8	65,6	2,0	3,0	77,1	3,9	5,1
обработка древесины	71,1	2,3	3,3	65,6	2,0	3,0	98,0	2,5	2,6	100,9	2,7	2,7
целлюлозно-бумажное производство	269,4	38,6	14,3	301,2	39,8	13,2	328,0	54,8	16,7	347,5	58,4	16,8
производство кокса и нефтепродуктов	724,3	1,8	0,3	373,0	71,9	19,3	393,2	8,3	2,1	710,1	26,5	3,7
химическое производство	993,7	25,3	2,5	820,2	45,4	5,5	631,4	28,0	4,4	1586,9	48,6	3,1
производство прочих неметаллических минеральных продуктов	372,3	6,3	1,7	460,9	11,0	2,4	975,4	28,1	2,9	1119,1	13,0	1,2
металлургическое производство	3508,7	48,9	1,4	4125,4	69,7	1,7	4776,5	178,9	3,7	7121,1	350,9	4,9
производство машин и оборудования	957,0	26,5	2,8	1159,3	7,8	0,7	1777,8	12,5	0,7	2418,1	62,3	2,6
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	104,0	31,9	30,7	1690,6	44,2	2,6	1949,8	147,9	7,6	2550,4	120,3	4,7
Строительство	1288,0	44,8	3,5	833,0	53,4	6,4	1256,8	56,9	4,5	1552,6	95,9	6,2
Оптовая и розничная торговля	650,1	174,1	26,8	3814,4	168,3	4,4	5764,0	470,3	8,2	8051,6	268,4	3,3
Отели и рестораны	3696,7	5,6	0,2	85,2	4,2	4,9	144,7	5,8	4,0	155,5	65,5	42,1
Транспорт и связь	69,4	17,5	25,3	3627,1	108,4	3,0	4554,5	81,0	1,8	5893,1	136,9	2,3
Финансовая деятельность	3494,3	1526,1	43,7	1849,4	2508,4	135,6	2934,4	3706,0	126,3	4846,5	8244,6	170,1
Другие ВЭД	1115,6	2855,9	256,0	2376,6	3333,1	140,2	3618,8	4591,8	126,9	3995,0	314,2	7,9
Всего по экономике	23464,0	4889,0	20,8	26172,0	6684,8	25,5	34407,2	9564,9	27,8	47856,8	15755,8	32,9

Источник. Рассчитано по данным государственной налоговой службы Украины.

Данные таблиц 3, 4 демонстрируют перекосы как в приоритетности сфер деятельности, так и в основах экономического развития. Если сфере потребления предоставляется около 90% льгот по налогам в целом, то о каком приоритетном развитии можно говорить? Именно такой структурой льгот правительство четко привязывает нашу экономику к бесперспективному росту за счет потребления. Это – с одной стороны. С другой – если рассмотреть структуру льгот по налогу на прибыль, то можно убедиться, что первые два принципа построения налоговой системы (касающиеся стимулирования инвестиционной и инновационной деятельности) абсолютно не выполняются. В 2008 г. из 15,8 млрд грн льгот 5,7 млрд грн – это льготы неприбыльным предприятиям, 4,9 млрд грн идут на формирование страховых резервов банковских учреждений.

Современная мировая практика налогообложения использует налог на прибыль как инструмент поощрения вложения инвестиций в экономику и инструмент повышения конкурентоспособности национальных налоговых систем. Фискальную функцию налога на прибыль необходимо отодвигать на второстепенные позиции [9. С. 58], ставя на первое место стимулирующую. В современном обществе налоги, особенно налог на прибыль, функционируют, скорее, как регуляторы, чем как доходный инструмент.

В таких условиях национальная налоговая система Украины может оказаться за пределами европейской конкурентоспособности, где самый большой перечень льгот действует именно по налогу на прибыль корпораций и именно этот налог является эффективным с точки зрения макроэкономического регулирования.

Учитывая то, что Украине как члену ВТО предоставлен пятилетний срок адаптации национальной экономики к условиям этой авторитетной организации, необходимо переместить акценты с налогообложения капитала на налогообложение потребления (особенно на акцизное налогообложение), где есть большой потенциал дополнительных поступлений. Уменьшать общую налоговую нагрузку на прибыль путем уменьшения ставки налога не является действенным мероприятием. Как свидетельствует практика, при

умелой организации льготного налогообложения прибыли (например, металлургических предприятий) результат значительно эффективнее.

Поэтому считаем целесообразным и необходимым внедрять в практику налоговые льготы инвестиционно-инновационного характера со сроком действия 3–4 года при жестком контроле налоговых органов и органов местного самоуправления в плане целевого использования таких льгот (механизм предоставления описан в работах [10; 11]).

Усиление стимулирующей функции налога на прибыль предоставит Украине возможность воспользоваться конкурентными преимуществами от расширения ЕС, поскольку гармонизация налогового законодательства в новой Европе, вероятно, приведет к усилению налоговой нагрузки на корпоративный сектор в странах, которые присоединились к ЕС в 2004–2005 гг. При условии устранения противоречий налогового законодательства Украина должна использовать реальные шансы стать серьезным субъектом налоговой конкуренции на европейском пространстве. Это – с одной стороны.

С другой стороны, Украина как участница Киотского протокола обязана на протяжении 2008–2012 гг. сократить выбросы в атмосферу. Но, учитывая то, что Киотский протокол зафиксировал уровень выбросов по состоянию на 1990 г. (920,8 млн т), когда промышленность республики работала на полную мощность, а после распада СССР многие индустриальные гиганты Украины остановились, в стране сформировался значительный запас квот выбросов парниковых газов в атмосферу. Фактические выбросы украинских предприятий на протяжении последних нескольких лет не превышают 550 млн т. Разницу между квотой выбросов и фактическими выбросами Украина может продать высоко развитым странам, зарабатывая на этом (исходя из условий уже подписанного контракта с Японией) более 3 млрд евро. Если же модернизировать экономику с помощью налоговых стимулов, выбросы в атмосферу значительно упадут, что позволит стране наращивать объемы продаж квот. Поэтому можно предположить, что если бюджет Украины недополучит налога на прибыль на сумму ин-

вестиционных льгот, это в будущем компенсируется (материально) через систему реализации квот на выбросы в окружающую среду (не говоря уже о социальном, экологическом и экономическом эффекте).

Дискреционная фискальная политика в кризисный период наряду с сознательным сокращением налогов и наращиванием государственных расходов предполагает также проведение эффективной политики налоговой амортизации (как правило, ускоренной). Ее антициклический эффект состоит в том, что государство увеличивает размеры норм списания основного капитала, которые значительно превышают его действительный износ, в результате возрастает спрос на современное оборудование, расширяется емкость рынка продукции машиностроения и происходит развитие всех связанных с ним отраслей экономики. Политика ускоренной амортизации относится сегодня к числу мощных инструментов стимулирования инвестиционной активности и наращивания занятости населения в наиболее приоритетных отраслях национальной экономики в условиях нисходящей и низкой экономической конъюнктуры. Используя ускоренное амортизационное списание основного капитала в качестве средства антикризисного регулирования воспроизводства, правительство фактически законодательно разрешает фирмам укрывать в необлагаемых налогами амортизационных фондах (при условии последующего направления на инвестиции; на иные цели использовать данные средства запрещается) значительную долю получаемой ими прибыли. Государство при этом практически отказывается от немалых налоговых поступлений в государственный бюджет.

Амортизационная политика государства изменяет структуру совокупного спроса и структуру ВВП: при повышении инвестиционного спроса у бизнеса происходит некоторое сжатие потребительского спроса домохозяйств на подорожавшую продукцию. Следует отметить, что когда экономика находится в ситуации экономического спада, внедрять ускоренную амортизацию очень эффективно, поскольку активизируется инвестиционный спрос и уменьшается потребительский. Однако в условиях повышенной экономической

конъюнктуры данный инструмент необходимо использовать очень осторожно или вообще отказаться от него.

Опыт развитых стран свидетельствует, что именно амортизация выступает основным элементом формирования капитала в нестабильной экономике, где не работает рынок долгосрочных кредитов и ограничены чистые капитальные вложения. Для того чтобы использовать амортизационную политику для стимулирования капиталовложений, налоговая амортизация должна значительно превышать экономическую, кроме того, амортизационные отчисления должны идти исключительно на инвестиционные цели [12].

Для решения первой проблемы следует принимать единый национальный классификатор групп основных фондов с определением нормативных сроков их службы, а в соответствии с этим – устанавливать методы и нормы налоговой амортизации, исходя из национальных приоритетов развития.

Проблему целевого использования амортизационных отчислений можно решить при помощи: 1) аккумуляции их в амортизационном фонде и направления исключительно на инвестиции в основной капитал. В случае использования на другие цели необходимо включать такие средства в облагаемую налогом прибыль и облагать налогом на общих основаниях; 2) стимулирования инвестиционного использования амортизационных отчислений путем внедрения механизма действия инвестиционного налогового кредита и (или) инвестиционной налоговой скидки¹⁵.

На данный момент амортизационные отчисления используются отечественным бизнесом по собственному усмотрению, как правило – на пополнение оборотных средств, и не являются весомым инвестиционным ресурсом. Такой тезис подтверждают статистические данные табл. 5, где сумма начисленных амортизационных отчислений плательщиками налога на прибыль за анализируемый период равняется практически половине инвестиций в основной капитал, вложенных предприятиями Украины.

¹⁵ Данные налоговые льготы могут предоставляться субъектам, которые использовали в текущем финансовом году 100% амортизационных отчислений на инвестиции в основной капитал. Более детально механизм предоставления налоговых льгот и их гармонизация с налоговой политикой раскрыты нами в работах [10; 11].

Данные деклараций по налогу на прибыль и инвестиционной активности предприятий за 2006–2008 гг., млн грн

№ п/п	Налоговые и инвестиционные показатели	2006 г.	2007 г.	2008 г., 11 месяцев
1	Откорректированные валовые доходы (СВД)	2228929,9	2554974,3	2787850,6
2	Откорректированные валовые расходы	2095560,7	2396695,9	2700514,5
3	Амортизационные отчисления (налоговая амортизация)	36511,3	43804,3	50730,5
4	Прибыль до налогообложения	96101,6	124163,9	119391,7
5	Налог на прибыль	25348,7	32368,3	34808,2
6	Часть налога на прибыль в СВД (5/1), %	1,1	1,3	1,2
7	Чистая прибыль (4 - 5)	70752,9	91795,5	84583,5
8	Потенциальный инвестиционный ресурс предприятий (7+3)	107264,2	135599,8	135314,0
9	Инвестиции в основной капитал (источник финансирования – собственные деньги предприятий)	72337,0	106520,0	132138,0*
10	Инвестиционные потери (9 - 8)	-34927,2	-29079,8	-3176,0

* Информация за полный 2008 г.

Источник. Рассчитано по данным Госкомстата Украины и государственной налоговой службы Украины.

Если суммировать амортизационные отчисления и чистую прибыль предприятий, то инвестиционные потери экономики Украины становятся очень существенными: 2006 г. – 34,9 млрд грн, 2007 г. – 29,0 млрд грн¹⁶. Такие потери подтверждают наш тезис о том, что в украинской практике налогообложения прибыли практически отсутствуют стимулы к реальным инвестициям.

В этой ситуации государство обязано стимулировать бизнес модернизировать собственные производственные мощности за счет внутренних источников. Вывод из налогообложения приблизительно 50 млрд грн амортизационных отчислений должен компенсироваться государству вложением как минимум такой же суммы в модернизацию национальной экономики.

Для частичного решения проблемы эффективности использования амортизационных отчислений считаем целесообразным внедрить ограниченные во времени и пространстве налоговые инструменты стимулирования инвестиционной активности бизнеса. К таким инструментам следует отнести инвестиционную налоговую скидку (ИНС).

Основными критериями предоставления ИНС должны быть: 1) 100%-е использование амортизационных отчислений на инвестиционные цели; 2) технологический характер инвестиций; 3) отсутствие сверх-

нормативного незавершенного строительства производственного назначения¹⁷.

Также представляется возможным и целесообразным введение повышающего или понижающего коэффициента ИНС, который зависит от: 1) части капитальных вложений в инновационные продукты, в том числе создание новых или усовершенствование действующих технологий, новых видов сырья и материалов, внедрение энерго- и ресурсосберегающих, экологически чистых технологий; 2) места осуществления предпринимательской деятельности¹⁸.

* * *

С точки зрения экономической теории, эффективная налоговая политика – это политика, которая максимально расширяет налогооблагаемую базу, уменьшает предельную налоговую ставку и минимизирует налого-

¹⁷ Объекты, по которым превышены нормативные сроки строительства, установленные проектной документацией.

¹⁸ Место осуществления предпринимательской деятельности должно играть важное значение. Так, стимулирование инвестиций в сельскую местность должно быть приоритетным для государства по ряду причин. Во-первых, в селах существует большая проблема с трудоустройством, которое вынуждает людей переезжать в города, что, в свою очередь, создает другие проблемы. Во-вторых, уровень оплаты труда в селах значительно ниже, чем в городах. Эту проблему нужно обязательно решать, поскольку именно села являются основными этническими, религиозными, культурными, историческими и традиционными центрами. В-третьих, в городах наблюдается перенасыщение промышленными объектами (Киев, Донецк, Днепропетровск, Харьков, Запорожье и др.).

¹⁶ 2008 г. сложно оценить, поскольку полных данных декларации по налогу на прибыль за этот год пока нет.

вые льготы. Но, как показало наше исследование, налоговые льготы (в комплексе с реформой налоговой амортизации), особенно в условиях глубокого экономического кризиса, способствуют: а) уменьшению налоговой нагрузки; б) преодолению экономических деформаций в условиях провала растущего тренда экономического развития; в) проведению органической диверсификации экспортной корзины государства. Эффективная политика предоставления таких льгот может повышать конкурентоспособность национальной экономики. Главными критериями должны быть готовность, ответственность бизнеса, а также политическая воля правительства. И, как отмечал А.А. Исаев, «теоретическая мысль, не удовлетворенная настоящим, должна искать идеалы, а политика, насколько эти идеалы осуществимы, должна стремиться приблизить к ним действительность» [13].

Провальная политика правительства в сфере налоговых льгот усугубила кризис в экономике Украины, поскольку стимулировала исключительно потребление, а не накопление капиталов. Внутреннее потребление удовлетворялось за счет импортной продукции, а стремительная девальвация гривны ограничила импорт в Украину. С другой стороны, внутренние производители не способны удовлетворить спрос населения конкурентоспособной продукцией, поскольку отсутствуют конкурентные технологии, мощная и современная технологическая база. Поэтому необходимо переориентировать политику предоставления налоговых льгот с потребления на накопление капиталов и их инвестиционное использование.

Данные концептуальные подходы создадут основу для налогового стимулирования модернизации и расширения производственных мощностей, что, в свою очередь, будет способствовать:

- повышению уровня занятости;
- росту экономической (и особенно инвестиционной) активности бизнеса;
- повышению производительности труда, который обеспечивает базу для роста уровня заработной платы;

- снижению инфляционного давления;
- улучшению конкурентной позиции экономики Украины на мировом рынке;
- ускорению внедрения инновационных технологий в производственные процессы.

ЛИТЕРАТУРА

1. *World Economic Outlook (WEO) / Financial Stress, Downturns, and Recoveries.* [Washington, D.C.]. International Monetary Fund, October 2008. Режим доступа: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2008/02/index.htm>
2. *Береславська О.І.* Чинники курсової нестабільності в Україні // Вісник НБУ. 2009. № 2.
3. *Mises von Ludwig.* Human action: a treatise on economics. 4th rev. ed. Published 1949 by Yale University. Fox & Wilkes San Francisco, 1996.
4. *Кейнс Дж. М.* Общая теория занятости, процента и денег. Избранное. М.: Эксмо, 2007.
5. *Talvi Ernesto, and Carlos A. Vegh,* 2000, «Tax Base Variability and Procyclical Fiscal Policy» // NBER Working Paper No. 7499 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).
6. *Варналій З.С.* Підвищення ефективності податкової політики як чинник конкурентоспроможності підприємництва України // Теоретичні та прикладні питання економіки: зб. наук. пр. К.: «Київський університет», 2009. Вип. 19.
7. *Актуальные проблемы налоговой политики в условиях модернизации экономики: опыт Украины и Беларуси* / [П.В. Мельник, Т.А. Верекубова, В.С. Загорский и др.]; Под ред. д.э.н., проф. С.В. Онышко. Ирпень: Национальный университет ГНС Украины, 2007.
8. *Налогообложение: проблемы науки и практики – 2007:* монография. Харьков: ИД «ИНЖЕК», 2007.
9. *Податкова політика України: стан, проблеми та перспективи* / [П.В. Мельник, Л.Л. Тарангул, З.С. Варналій та ін.]; за ред. З.С. Варналія. К.: Знання України, 2008.
10. *Скрипник А.В., Серебрянский Д.М.* Оцінка фіскальної ефективності пільгового оподаткування прибутку підприємств / А.В. Скрипник, Д.М. Серебрянский // Економіка України. 2006. № 7.
11. *Швабій К.І., Серебрянский Д.М.* Інвестиційні стимули в механізмі оподаткування прибутку підприємств в Україні // Економіка України. 2007. № 7.
12. *Серебрянский Д.М.* Інвестиційний потенціал податкової амортизаційної моделі в Україні: проблеми та шляхи вирішення // Фінансова система України: збірник наукових праць. Острог: Вид-во НаУ «Острозька академія», 2006. Вип. 8. Ч. 1
13. *Исаев А.А.* Пропорциональные или прогрессивные налоги? // Юридический вестник Московского юридического общества. 1885. № 4. С. 655.

Матеріал постуїл 20.09.2009 г.