

Мельник М. М.,
старший викладач Національного університету
Державної податкової служби України

ПРЯМІ ПОДАТКИ ЯК РЕГУЛЯТОР СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ

Особливість прямих податків порівняно з непрямими полягає у їх безпосередньому відношенні до об'єкта оподаткування та особи платника. З точки зору регулювання соціально-економічних процесів цей факт має неабияке значення, оскільки його врахування дає змогу спрямовувати вплив держави на відповідні сфери діяльності, інституційні утворення та соціальні групи населення. Саме завдяки цьому регулюючий потенціал прямих податків вважається потужнішим, що спричиняє підвищений інтерес до нього з боку держави та зумовлює необхідність дослідження специфіки, напрямків і умов практичного застосування.

Дослідженням регулюючих механізмів прямого оподаткування присвячена низка робіт сучасних вітчизняних науковців. Особливу увагу привертають роботи В. М. Федосова, Т. І. Єфименко, І. О. Луніної, А. М. Соколовської, Ю. Б. Іванова, А. І. Крисоватого, В. М. Мельника.

Однак поряд з існуючими науковими дослідженнями практика використання регулюючого потенціалу прямих податків не демонструє очікуваних результатів. Значною мірою це пов'язано з недоліками їх конструкції. Проблема її вдосконалення вимагає здійснення ґрунтовного аналізу окремих підсистем оподаткування і має вирішуватися з урахуванням динамічних змін соціально-економічних умов в країні та досвіду інших держав.

Найпотужнішими механізмами податкового регулювання соціально-економічних процесів відрізняються податок на прибуток підприємств та податок з доходів фізичних осіб. Причому податок на прибуток підприємств порівняно з іншими має чи не найбільшу кількість інструментів державного впливу на соціально-економічні процеси. Крім застосування ставок, знижок та звільнень, з регулюючою метою активно використовується також специфічна податкова пільга – амортизація. Чи достатнім та ефективним є їх застосування в Україні?

Як правило, у питанні проектування ставок податку на прибуток більшість розвинених країн зупинила увагу на їх прогресивній шкалі або диференціації за видами діяльності чи організаційно-правовими формами бізнесу та обсягами оборотів підприємницьких структур. В Україні ж діють такі ставки:

- стандартна – 25 %;
- для оподаткування: доходу від виконання договорів з довгострокового страхування життя та пенсійного страхування; виплат страховиків-резидентів на користь нерезидентів при укладанні договорів страхування чи перестрахування ризику (у тому числі страхування життя) безпосередньо зі страховиками та перестраховиками-нерезидентами, а також при укладанні договорів перестрахування з обов'язкового

страхування цивільної відповідальності оператора ядерної установки за шкоду, яка може бути заподіяна внаслідок ядерного інциденту – 0 %;

- для оподаткування доходу від виконання договорів з інших видів страхування – 3 %;
- для оподаткування виплат страховиків-резидентів на користь нерезидентів у межах договорів страхування або перестраховування ризиків (у тому числі страхування життя), укладених не безпосередньо із страховиками та перестраховиками-нерезидентами – 12 %;
- для оподаткування виплат від доходу з джерелом його походження з України на користь нерезидентів – 15 %;
- для оподаткування суми фрахту, що сплачується резидентом нерезиденту за договорами фрахту – 6 %;
- для оподаткування виплат нерезидентам від наданих рекламних послуг на території України – 20 %.

Таким чином, маємо незначну диференціацію за видами економічної діяльності та статусом відповідно до територіальної належності платників (стосовно нерезидентів). Однак при цьому немає градації ставок податку на прибуток залежно від організаційно-правових форм та обсягів оборотів підприємств. Здебільшого вона призначається для створення пільгових умов функціонування малого бізнесу. В Україні таке завдання реалізується через спрощену систему оподаткування, обліку та звітності. Проте постає питання: наскільки вона ефективна порівняно зі зниженими ставками податку на прибуток для суб'єктів малого бізнесу?

Безперечно, спрощена система оподаткування малого бізнесу має як переваги, так і недоліки. Серед позитивних наслідків її запровадження вітчизняні науковці, як правило, називають активізацію підприємницької діяльності, створення нових робочих місць, стимулювання раціонального використання ресурсів, зменшення витрат платників на адміністрування податків. Водночас не можна не зважати і на низку досить вагомих і суттєвих проблем, породжених застосуванням спрощеної системи оподаткування¹:

- викривлення умов конкуренції на вітчизняному ринку товарів та послуг;
- несправедливий розподіл податкового тягаря та перенесення його на кінцевих споживачів товарів і послуг, а також платників податків, що користуються загальною системою оподаткування;
- гальмування розвитку підприємницьких структур через їх зацікавленість щодо перебування у спрощеному режимі оподаткування;
- штучний розподіл середніх підприємств з метою користування спрощеною системою оподаткування;
- спрощення застосування схем ухиляння від оподаткування.

На перших етапах запровадження в Україні спрощена система оподаткування продемонструвала свою прийнятність для досить великої кількості

¹ Розвиток системи податків як основи зміцнення державних фінансів: Моногр. / М. Я. Азаров, Ф. О. Ярошенко, Т. І. Єфіменко та ін.; У 6 т. – К.: НДФІ, 2004. – Т. 3. – С. 86–87.

ті малих підприємств. Через рік, у 2000 р., її застосовували 30,5 % юридичних осіб². Зростала кількість робочих місць, створених цими суб'єктами малого підприємництва, та обсяги надходжень єдиного податку до бюджету. Однак досить швидко (у 2005 р.) середні податкові надходження єдиного податку в розрахунку на одного платника та середня кількість найманих працівників почала зменшуватися³. Стимулюючий потенціал спрощеної системи оподаткування вичерпався, занадто відчутними стали негативні наслідки її застосування, які фактично дестимулюють розвиток економічної активності. Використання ж розвиненими країнами знижених ставок податку на прибуток для малих підприємств разом з часовими обмеженнями користування ними схожих ефектів не спричиняє, а тому є прийнятнішим інструментом регулювання.

Регуляторний інструментарій податку на прибуток підприємств в Україні після змін 2005 р. містить не надто широкий перелік звільнень від оподаткування порівняно із зарубіжними аналогами перерозподільних механізмів. Звільнення від цього податку за термінами застосування можна класифікувати як необмежені у часі та тимчасові.

До першої групи належать:

- звільнення від оподаткування прибутку підприємств та організацій, заснованих громадськими організаціями інвалідів, у яких кількість інвалідів, які мають там основне місце роботи, становить не менше 50 % середньооблікової чисельності штатних працівників облікового складу за рік, а фонд оплати праці таких інвалідів становить протягом звітного періоду не менше 25 % суми загальних витрат на оплату праці, що належать до складу валових витрат виробництва (обігу);
- звільнення від оподаткування виграшів у державні грошові лотереї (за певних умов їх організації, визначеної законодавством);
- звільнення від оподаткування прибутку підприємств, отриманого від продажу на митній території України спеціальних продуктів дитячого харчування власного виробництва, та спрямованого на збільшення обсягів виробництва і зменшення роздрібних цін таких продуктів.

До другої групи входять:

- звільнення від оподаткування прибутку Чорнобильської АЕС, якщо ці кошти використовуються для фінансування робіт з підготовки до зняття і зняття Чорнобильської АЕС з експлуатації та перетворення об'єкта "Укриття" на екологічно безпечну систему (на період підготовки до зняття і зняття з експлуатації енергоблоків Чорнобильської АЕС та перетворення об'єкта "Укриття" на екологічно безпечну систему);
- звільнення від оподаткування прибутку підприємств, отриманого за рахунок міжнародної технічної допомоги, яка надається на безоплатній та безповоротній основі або за рахунок коштів, які передбачають-

² За единый и неделимый // Бизнес. – 2001. – № 47. – С. 74–75.

³ Ануфриев М. Ю., Бережная Т. Ф., Кобялко В. Г. и др. Влияние специальных налоговых режимов на развитие малого предпринимательства в регионе: Моногр. – Донецк: Юго-восток, Лтд, 2006. – С. 67, 70.

ся в державному бюджеті як внесок України до Чорнобильського фонду “Укриття” для реалізації міжнародної програми – плану здійснення заходів на об’єкті “Укриття” відповідно до положень Рамкової угоди між Україною та Європейським банком реконструкції та розвитку, для подальшої експлуатації, підготовки до зняття і зняття енергоблоків Чорнобильської АЕС з експлуатації, перетворення об’єкта “Укриття” на екологічно безпечну систему та забезпечення соціального захисту персоналу Чорнобильської АЕС;

- звільнення до 1 січня 2009 р. від оподаткування прибутку видавництв, видавничих організацій, підприємств поліграфії, отриманого ними від діяльності з виготовлення на території України книжкової продукції (крім продукції еротичного характеру), за умови спрямування вивільнених коштів на переоснащення видавничо-поліграфічної бази, розроблення і запровадження новітніх технологій, розширення виробництва книжкової продукції в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Позитивним може стати той факт, що більшість звільнень від оподаткування податком на прибуток передбачає цільове використання вивільнених коштів. Однак проблемою залишається забезпечення дієвого контролю за дотриманням цих вимог. Адже наявні розриви у часі між фактами отримання пільги та використання коштів не завжди дають змогу податковій службі здійснити відповідні контролюючі заходи в межах податкових перевірок. Окремого ж механізму контролю не існує, адже на контрольно-ревізійну службу покладені лише завдання з’ясування законності витрачання бюджетних коштів. Вирішення проблеми ми вбачаємо у запозиченні досвіду розвинених країн, в яких податкові пільги прирівнюються до витрат бюджету. У такому разі контрольно-ревізійна служба могла б на легітимній основі здійснювати ревізії цільового характеру витрачання коштів, вивільнених внаслідок користування пільгами, поза обмеженими у часі і кількості податковими перевітками.

Щодо знижок із сум нарахованого податку на прибуток, то вітчизняне законодавство передбачає лише один випадок їх застосування: для сільськогосподарських підприємств на суму податку на землю, що використовується у сільськогосподарському виробничому обороті. Значним недоліком при цьому можна вважати відсутність в Україні інвестиційних податкових знижок, широко запроваджуваних у регулюванні економічної активності в розвинених країнах.

Загалом дані про користування звільненнями та знижками з податку на прибуток по Україні такі: у 2005 р. (станом на 01.10) ними скористалися 1073 платники, кількість отриманих пільг – 1089 на суму 246,9 млн грн; у 2006 р. (на ту саму дату) 1228 пільговиків отримали 1246 пільг на суму 488,9 млн грн. Показник співвідношення суми пільг з мобілізованими сумами податку на прибуток становив: на 01.10.2005 – 1,6 %; на 01.10.2006 – 3,1 %.

Застосування амортизації в Україні з точки зору податкового регулювання теж має певну специфіку та недоліки. Однак, на відміну від звільнень

від оподаткування, які в окремі періоди (особливо до 2005 р.) були надлишковими, амортизаційний інструментарій можна вважати недостатнім. Основними його недоліками є:

- недостатній рівень відрахувань щодо високотехнологічного обладнання. Завдяки цьому факту термін окупності такого обладнання в Україні значно триваліший, ніж в розвинених країнах. Відповідно, відсутні стимули технологічного оновлення;
- відсутність механізмів прискореної амортизації, що також суттєво впливає на відносне подовження термінів окупності високотехнологічного обладнання та дестимулює технічне переозброєння підприємств;
- занадто укрупнена класифікація основних фондів на амортизаційні групи, що не дає змоги справляти диференційований регуляторний вплив на процеси технологічного оновлення виробництва.

Головну проблему, на наш погляд, являє саме відсутність механізму прискореної амортизації. Адже в розвинених країнах він зарекомендував себе як дієвий інструмент державного регулювання темпів обігу основного капіталу, рівня капіталізації доходів, розподілу інвестицій за сферами суспільного виробництва і галузями. Особливо ефективною ця пільга була у застосуванні до високотехнологічних видів устаткування в нових галузях економіки. У старих галузях вона мала обмежений ефект, що засвідчує її беззаперечну роль у питанні забезпечення державного впливу на процеси реструктуризації національної економіки⁴.

Викладене стосовно податку на прибуток підприємств свідчить про неповне використання його регуляторного потенціалу в Україні. Слід зазначити, що на цей час у вітчизняній податковій системі взагалі немає ефективних механізмів стимулювання створення нових робочих місць та зростання обсягів виробництва. Зарубіжний досвід доводить, що відповідні важелі державного впливу існують у формі податкових пільг саме з прямих податків (на прибуток та на майно).

Що ж до другого податку у контексті потужності регуляторного потенціалу – податку на доходи фізичних осіб, то найбільші можливості впливу держави на соціально-економічні процеси в цьому разі забезпечують податкові ставки та пільги.

Слід нагадати, що питання шкали цього податку було об'єктом найбільш жвавих наукових дискусій протягом другої половини XIX та першої половини XX ст. Їхнім результатом стало обґрунтування запровадження більшістю держав прогресивної шкали ставок. Вважалося, що саме вона як інструмент перерозподілу великих доходів на користь бідних громадян слугує встановленню соціальної справедливості у суспільстві.

Однак, крім соціального, таке рішення мало досить потужний економічний ефект, який виражався у стимулюванні сукупного попиту. Відомо, що підґрунтям для цього показника є купівля товарів з метою споживання. Якщо основні доходи концентруються серед обмеженого кола громадян, то

⁴Стігліц Дж. Економіка державного сектора: Пер. з англ. – К.: Основи, 1998. – С. 503–513.

споживання, досягши граничного обсягу, не може далі розширюватися з двох причин:

- нестачі коштів у більшості громадян;
- досягнення повного задоволення споживацьких потреб багатих людей.

Перерозподіл надходів на користь бідних слугує стрімкому зростанню споживання, оскільки додаткові кошти потрапляють саме до тих прошарків населення, які мають досить багато незадоволених потреб. Таким чином, прогресивна шкала податку з доходів фізичних осіб з економічного погляду є інструментом регулювання споживчого попиту, через який держава може справляти стимулюючий вплив на виробництво товарів і послуг.

Зміна шкали ставок податку з доходів фізичних осіб, як правило, застосовується з дwoєюкою метою:

- підвищення особистої зацікавленості у зростанні продуктивності праці;
- легалізації доходів населення.

Рішення про застосування в Україні єдиної ставки цього податку було прийняте саме з огляду на необхідність легалізації доходів. Однак, за висновками В. М. Мельника, динаміка доходів громадян свідчить про те, що "...зміна шкали ставок прибуткового оподаткування населення не привела до легалізації доходів та не стимулювала їх зростання... Однією з причин ситуації, що склалася, є стримування легалізації заробітної плати надвисоким рівнем зборів до соціальних фондів, платником яких визначено роботодавця, а об'єктом оподаткування – фонд заробітної плати."⁵

У державах з розвиненішими економіками, де проблема легалізації доходів не стоїть так гостро, також лунають пропозиції переходу до плоскої шкали оподаткування громадян. Результати досліджень окремих вчених (У. Вікрі) надають можливість стверджувати про поділ постіндустріального суспільства на активних та неактивних членів. Схильність неактивної частини населення до неробства позбавляє державу фіскальних надходжень та призводить до перекидання основного тягаря податків на талановитих і працьовитих людей, які рухають прогрес. У зв'язку з цим існує необхідність вилучення через податки однакової частки доходів незалежно від їх розміру.

Однак викладене стосується постіндустріальної стадії розвитку, якої Україна поки що не досягла. Невдача з легалізацією доходів населення потребує залучення надвисоких статків до оподаткування. Перебування більшості громадян на межі бідності передбачає перерозподіл матеріальних благ на їхню користь, оскільки вони мають великий обсяг незадоволених потреб, які з часом лише накопичуються, тому можна говорити про значні резерви зростання попиту, що може бути досягнуте за допомогою застосування перерозподільних можливостей прогресивної шкали податку на доходи фізичних осіб. Щоправда, Україна вже практикувала її використання, але отримала ефект у вигляді подальшої тінізації доходів. Секрет, на нашу думку, криється у конструкції шкали та методиці адміністрування податку.

⁵ Мельник В. М. Оподаткування: наукове обґрунтування та організація процесу / Моногр. – К.: Комп'ютерпрес, 2006. – С. 104.

Пільги з податку на доходи фізичних осіб характеризуються аналогічними соціально-економічними ефектами. В Україні існує два основних типи таких пільг:

- звільнення окремих видів доходів від оподаткування (невключення до бази оподаткування);
- виключення з розрахунку частини сукупного доходу (шляхом надання соціальної пільги).

Неоподатковуваний мінімум та знижки з доходів або сум податку в Україні, на відміну від європейських держав, не застосовуються.

Принагідно варто зазначити, що не всі податкові звільнення, передбачені українським законодавством, можуть вважатися пільгами. Це пов'язано з тим, що чимало звільнень надано з метою уникнення подвійного оподаткування і стосуються вже оподаткованих раніше сум (чи тих, що оподаткуватимуться у майбутньому), деякі являють собою компенсацію витрат та понесених втрат. До перших можуть належати повернення банками основної суми вкладів на депозитні рахунки, отримання громадянами кредитів, коштів або майна за рішеннями судів чи за добровільними рішеннями у зв'язку з розірванням шлюбу, подарунків подружжя у межах спільної власності, надходження товарів у порядку гарантійної заміни, суми сплачених резидентами податків за кордоном, оподатковані за спрощеним порядком доходи самозайнятих осіб, страхові виплати та викупні суми. До других належать суми, отримані у підзвіт, суми страхових відшкодувань, допомога на поховання тощо.

Як пільги можуть розглядатися податкові звільнення таких доходів: сум пенсій та довічного грошового утримання; сум коштів, сплачених роботодавцем за навчання громадянина; коштів чи товарів, наданих роботодавцем на лікування та медичне обслуговування; вартості путівок на відпочинок, оздоровлення та лікування, наданих профспілкою або за рахунок державного соціального страхування; сум стипендій; знижок одноразової страхової виплати за договором довгострокового страхування життя; сум виплат пенсій на визначений термін з недержавного пенсійного фонду; сум регулярних та послідовних виплат (ануїтетів) за договором довгострокового страхування життя, пенсійних виплат за договором пенсійного вкладу, виплат довічної пенсії; сум доходів від розміщення коштів у цінні папери, емітовані Міністерством фінансів України; сум виграшів у державну лотерею; сум дивідендів, нарахованих у вигляді акцій (часток, паїв); сум, отриманих за здану вторинну сировину та побутові відходи; доходів від продажу сільськогосподарської продукції, виробленої в особистому селянському господарстві; виплат, спрямованих на встановлення соціальної справедливості (допомога жертвам переслідувань, репресій тощо).

Виключення з розрахунку податкового зобов'язання частини сукупного доходу платника (шляхом надання соціальної пільги) у нашій країні запроваджені замість неоподаткованого мінімуму та знижок, чинних у європейських державах. Однак такий регуляторний інструментарій має

менші потенційні можливості забезпечення впливу держави на соціально-економічні процеси з певних причин, а саме:

- соціальні пільги, на відміну від неоподаткованого мінімуму, стосуються не всіх громадян, а тому не можуть вважатися засобом гарантування недоторканності прожиткового мінімуму з метою підтримання життєздатності індивідів;
- можливість отримання соціальної пільги залежить від обсягу доходу індивідуального платника, а не сім'ї, що не стимулює розширене відтворення робочої сили у суспільстві;
- відсутність механізму компенсації витрат, пов'язаних з трудовою діяльністю та харчуванням, не сприяє покращанню життєзабезпечення працюючої особи.

Оскільки більшість зазначених недоліків вітчизняного регуляторного інструментарію податку з доходів фізичних осіб стосується життєзабезпечення та відтворення робочої сили, то можна говорити про його недосконалість у контексті впливу на формування ринку праці та регулювання розвитку економіки країни. Крім того, відповідні ефекти справляють попитуформуючий вплив на ринку товарів і послуг (через споживання), що також позначається на розвитку виробництва.

З викладеного можна дійти висновку, що головні регуляторні механізми прямих податків в Україні мають суттєві конструктивні недоліки, які не дають змоги досягти аналогічних зарубіжним ефектів позитивного державного впливу на соціально-економічний стан країни. Існує необхідність подальшого реформування підсистеми прямих податків шляхом поступової трансформації тих їхніх елементів, які є найпотужнішими інструментами регулювання економічної та соціальної сфери, насамперед шкали ставок та складу пільг.

Водночас слід зазначити, що будь-яка модернізація того чи іншого податку має здійснюватися на основі попередніх прогнозних розрахунків, ретельного науково-теоретичного обґрунтування пропонованих змін та експериментальної апробації. Тому перспективними є наукові дослідження як окремого податку, так і податкової системи загалом з метою з'ясування і коригування кожного з них та сукупності дій на економіку та соціальну сферу.