

УДК 336.22

В.Г. ФЕДУЛОВ,

кандидат экономических наук, доцент

Институт экономики, управления и права (г. Казань)

НАЛОГОВАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ В УСЛОВИЯХ КРИЗИСА

В статье рассматриваются вопросы эволюции российской налоговой системы. Примечательно, что первоначально широко использовался опыт зарубежных стран. По мере становления налоговой системы РФ заметно стала проявляться национальная окраска в формах, методах, принципах налогообложения, свойственная специфике отечественных финансов и экономики. Наметилась и утвердилась российская школа налогов, созданная учеными-налоговедами, такими как Д.Г. Черник, В.Г. Пансков, М.В. Романовский, Л.П. Павлова и др., внесшими существенный вклад в развитие отечественной налоговой науки и практики. При этом возникает необходимость эффективного использования налогового механизма в качестве государственного регулятора экономики в период кризисных явлений.

Налоговая политика нами рассматривается как совокупность законодательных норм и институциональных мероприятий государства в установлении налоговой системы страны и достижении гармонизации налоговых отношений между государством и налогоплательщиками в целях формирования доходов бюджета и удовлетворения растущих потребностей граждан. При этом налоговая политика проводится правительством страны применительно к конкретным экономическим условиям. Важно определить приоритеты развития экономики на каждом конкретном этапе и в зависимости от этого использовать различные методы проведения налоговой политики.

История развития налогообложения в Российской Федерации свидетельствует, что начиная с 1992 г. – когда в стране наблюдался спад производства, а дефицит государственного бюджета достигал угрожающих размеров, росла инфляция, девальвировал российский рубль и т.п. – налоговая политика была направлена прежде всего на ликвидацию бюджетного дефицита. С введением налоговой системы в РФ в 1992 г. государство установило множество налогов и сборов, полагая, что с помощью значительного числа налогов оно увеличит финансовые ресурсы.

В проводимой налоговой политике того периода, когда в стране устанавливались рыночные

отношения, происходило становление самой налоговой системы, государство использовало метод максимальных налогов, причем без учета социальной защищенности граждан. Что из этого вышло, мы знаем: почти половина налогоплательщиков ушла в "тень", выработалось отрицательное восприятие к налогам как таковым, появилось стремление использовать обходные схемы для уклонения от уплаты налогов, уводить свои компании в офшорные зоны и т.п., что в дальнейшем сказалось на формировании низкой налоговой культуры российских граждан. О негативной налоговой политике того периода, проводимой правительствами Е.Т. Гайдара и В.С. Черномырдина, системно изложено в учебнике "Налоги и налогообложение в Российской Федерации" В.Г. Панскова [1, с. 50].

Затем был этап проведения налоговой политики под диктовку Международного валютного фонда (далее – МВФ). Дело в том, что в середине 90-х гг. российская экономика пережила кризис, вызванный непродуманными действиями президента Б.Н. Ельцина и его идеологами А.Б. Чубайсом и Б.А. Немцовым. Бурными темпами шел процесс разгосударствления экономики, передача государственного имущества в частную собственность. Итоги приватизации известны: 90% всей собственности оказалось в руках 2–5% населения, а точнее в собственности олигархов. Правительство от при-

ватизации имущества получило в свой федеральный бюджет крохи, так как продавалось это имущество (с помощью закрытых аукционов и подсказок А. Чубайса) по чрезвычайно заниженным ценам. Естественно, этих денежных средств, как и налоговых поступлений, для управления государством не хватало, а других источников у государства не имелось, и оно с протянутой рукой вынуждено было обратиться в Международный валютный фонд за финансовой помощью.

МВФ предоставлял России многие миллиарды американских долларов при условии, что налоговую систему не будут реформировать в сторону снижения налогового бремени, иначе российское правительство не сможет погасить международный долг. В сложившейся обстановке, когда функционировала весьма обременительная налоговая система и не было намека на ее оздоровление, многие предприятия вынуждены были останавливать свои производства или объявлять себя банкротом, против чего, естественно, не возражал МВФ.

К тому же расчетно-платежная система того периода практически была парализована, отсутствие денежных средств в обращении порождало хождение квазиденег, вексельных суррогатов, повсеместное использование бартера и, как следствие всего этого, появление нового термина "живые деньги". Всеобщий переход на бартерное обращение привел к появлению налога на бартер. Но даже и это не помогло повлиять на увеличение доходной базы бюджета.

Общеизвестно, что налоговую политику, как и все, что связано с экономической и финансовой политикой государства, определяют люди – специалисты, ученые, эксперты и т.п., которые рекомендуют, а окончательное решение в принятии тех или иных законов о налогах принадлежит правительству и законодателям страны. Ученые и эксперты, ссылаясь на исследования ведущих мировых экономистов, таких как Д.М. Кейнс, А. Лаффер, П. Самуэльсон и других, предлагали правительству провести снижение налогов и даже отмену некоторых, поскольку налоговая нагрузка в то время достигала свыше 70% к ва-

ловой выручке предприятий за минусом материальных затрат, но, к сожалению, не были услышаны [2, с. 197].

Было очевидно, что к середине 90-х гг. Правительству РФ и Президенту России не удастся переломить события и осуществить разумную экономическую, финансовую и налоговую политику, что и было подтверждено объявлением дефолта страны 17 августа 1998 г.

Последствия дефолта были преодолены за два с небольшим года, но уже с новым составом Правительства РФ, возглавляемым Е.М. Примаковым. С принятием второй части Налогового кодекса РФ (2001 г.) начинается новый этап развития налоговых отношений и выработки налоговой политики, нацеленной на резкое сокращение налогового бремени на экономику.

Дальнейшее развитие налогового законодательства проходило в условиях политической стабилизации и экономического роста отечественного производства. По сути была проведена полномасштабная налоговая реформа, целью которой было достижение оптимального соотношения реализации на практике не только фискальной, но и регулирующей и стимулирующей функции налогов.

В основу налоговой реформы были заложены такие принципы, как выравнивание условий налогообложения, снижение общего налогового бремени и упрощение налоговой системы. При этом система администрирования налогов должна была обеспечивать снижение уровня издержек исполнения налогового законодательства как для государства, так и для налогоплательщиков.

В реализации этих принципов осуществлялись поэтапно следующие преобразования.

С 1 января 2001 г. были введены в действие главы части второй Кодекса о налоге на добавленную стоимость (ставки – 0, 10 и 20%), акцизах, налоге на доходы физических лиц (плоская ставка – 13%) и едином социальном налоге (регрессивные ставки). Одновременно с введением их в действие были практически полностью отменены налоги, уплачиваемые с выручки от реализации товаров, существенно снижено налогообложение фонда оплаты труда.

С начала 2001 г. были отменены: налог на отдельные виды транспортных средств; налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы; налог на реализацию горюче-смазочных материалов; налог на приобретение автотранспортных средств.

В 2002 г. вступил в силу новый порядок исчисления и уплаты налога на прибыль организаций и ресурсных платежей.

Основные изменения законодательства о налогах и сборах, произошедшие в 2003 г., заключались в том, что были отменены: налог на пользователей автомобильных дорог, являющийся оборотным налогом, и налог с владельцев транспортных средств.

Введен транспортный налог, заменяющий налог с владельцев транспортных средств, и налог на водно-воздушные транспортные средства, предусмотренный Законом РФ "О налогах на имущество физических лиц".

В дополнение к ранее предусмотренному специальному налоговому режиму для сельскохозяйственных товаропроизводителей введены в действие специальные налоговые режимы: упрощенная система налогообложения и система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности (соответственно главы 26.2 и 26.3 Налогового кодекса).

С 10 июня 2003 г. вступила в силу новая глава Налогового кодекса "Система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции".

Согласно положениям данной главы организации, перешедшие на данный режим налогообложения, освобождались от уплаты почти всех федеральных и региональных налогов и сборов, а также от местных налогов и сборов, установленных в соответствии с Налоговым кодексом.

В 2003 г. сделан важный шаг в направлении ослабления налогового бремени: принят Федеральный закон от 07.07.2003 № 117-ФЗ, в соответствии с которым с 1 января 2004 г.:

1) снижена ставка налога на добавленную стоимость с 20 до 18%;

2) отменены 20 региональных и местных налогов и сборов, в том числе налог с продаж (региональный налог);

3) введен единый подход к налогообложению газового конденсата – установлена налоговая ставка 17,5% при добыче газового конденсата из всех видов месторождений углеводородного сырья (вместо действующих ставок – 340 руб. за 1 т газового конденсата из нефтегазо-конденсатных месторождений) и 16,5% при добыче газового конденсата из других видов месторождений;

4) установлена специфическая ставка налога на добычу полезных ископаемых при добыче горючего природного газа в размере 107 руб. за 1000 м³ газа при добыче из всех видов месторождений углеводородного сырья (вместо действующей налоговой ставки 16,5%).

Налоговая ставка при добыче нефти на период до 31 декабря 2006 г. установлена в размере 347 руб. за 1 т (вместо действовавшей ставки в размере 340 руб. за 1 т);

5) отменен акциз на природный газ.

С 1 января 2004 г. вступила в силу принятая в 2003 г. глава "Налог на имущество организаций".

С 1 января 2004 г. вступила в силу гл. 25.1 "Сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов" Налогового кодекса Российской Федерации.

В целях совершенствования порядка налогообложения сельскохозяйственных товаропроизводителей подготовлена новая редакция гл. 26.1 "Единый сельскохозяйственный налог", которая также вступила в силу с 1 января 2004 г. [3].

Таким образом, проведенные мероприятия в области налогового законодательства свидетельствовали, что за четыре года в целом произошли существенные изменения в налогообложении в сторону дальнейшего совершенствования механизма исчисления и уплаты налогов. Произошло ослабление налогового бремени, были отменены бесперспективные и неэффективные налоги, более понятной стала для налогоплательщиков проводимая (правительством и государством) налоговая политика.

Вместе с тем следует отметить, что хозяйствующие субъекты вряд ли получили тот желаемый налоговый механизм, при использова-

нии которого налогоплательщики могли свободно и заинтересованно осуществлять свою деятельность. Нам думается, что многое еще необходимо дорабатывать, чтобы с помощью налогового инструментария можно было активно влиять на развитие тех или иных отраслей или отдельных производств.

Прежде всего, возникает насущная необходимость внедрения накопленных теоретических и методологических разработок российских ученых-налоговедов, таких как Д.Г. Черник, В.Г. Пансков, Л.П. Павлова, М.В. Романовский и других, в практику налогового администрирования и консультирования. В налоговом законодательстве, по мнению некоторых ученых, ощущается отсутствие отечественной научной школы. История свидетельствует, что несколько десятилетий важнейшая отрасль такой экономической науки, как налогообложение, в Советском Союзе не развивалась, хотя налоги имели место, и их уплачивала промышленность, сельское хозяйство и потребкооперация. Научные труды, посвященные изучению зарубежного опыта, оценивались в основном с позиции критики и невозможности его использования в отечественной практике.

В течение всего XX в. теория о налогах и налогообложении развивалась в западных странах и США, в то время как советские ученые оставались по своим идеологическим воззрениям лишь созерцателями данного процесса. Отсюда вполне логичным является тот факт, что современное налоговое законодательство в большинстве своем опирается на зарубежный опыт. При этом теряются специфические черты развития отечественной экономики, а также утрачиваются особенности того исторического этапа, на котором она находится [4].

На сегодня в реализации налоговой политики прослеживается противоречие, которое практически невозможно разрешить, но знать его во всех аспектах, учитывать и делать все возможное, чтобы оно не обострялось, – задача первоочередной важности, решение которой позволит разумно управлять процессом налогообложения.

Во-первых, повышение эффективности государственного регулирования экономики и ре-

ализация социальных программ требуют значительного увеличения объема бюджетных средств.

Во-вторых, необходимо снижение налоговой нагрузки, поскольку уже при сегодняшнем ее уровне практически невозможно стимулирование инвестиций и экономического роста.

Многолетние дискуссии по этим проблемам до настоящего времени не привели к прогрессу в их решении. На практике же доминирует фискальный подход, сдерживающий развитие производства.

Согласованное решение этих двух взаимоисключающих, на первый взгляд, задач возможно при наличии политической воли Правительства РФ и законодательной власти. В экономике имеются два сектора – льготный и теневой, которые полностью или частично свободны от налогового бремени. Их доля в реальном хозяйственном обороте достигает, по оценкам независимых экспертов, 70%. Таким образом, есть принципиальная возможность увеличения доходов бюджета в 2 раза при сокращении в 1,5–2 раза бремени налогов для отечественных товаропроизводителей в целом.

Однако для реализации этой возможности нужно решить ряд задач. Во-первых, необходимо преодолеть мощное сопротивление лоббистов. Во-вторых, требуется коренная реформа налоговой системы, поскольку, кроме желания собрать налоги с "теневиков", нужны еще и пригодные для этого налоговые инструменты, а действующие формы налогов этого не обеспечивают. Наконец, нужна реформа системы государственной поддержки, чтобы массовая ликвидация льгот не привела к развалу стратегически важных звеньев хозяйства и социальной сферы.

С точки же зрения оценки эффективности современной налоговой системы, можно сказать, что она не обеспечивает решения даже той единственной задачи, ради которой нарушены принципы бюджетного федерализма и не выполняются функции налоговой политики, связанные со стимулированием и регулированием экономического развития, а именно фискальной. Масштабы мобилизации доходов в бюджетную

систему (24,7% ВВП в 2003 г.), достигаемые ценой огромного ущерба для экономической и политической системы страны, совершенно неудовлетворительны.

Говоря о более долгосрочных перспективах налоговой реформы, надо подчеркнуть, что для российской экономики чрезвычайно перспективен принцип облагать налогами не результаты труда, а ресурсы. На его основе можно выстроить налоговую систему, объединяющую многочисленные разработки российских ученых и высокоэффективную как с точки зрения решения фискальных задач, так и развития бюджетного федерализма, стимулирования экономического роста и структурных изменений.

В странах, богатых природными ресурсами, существенным элементом бюджета является рента с природных ресурсов. Однако в России этот фундаментальный источник доходов используется слабо. По оценкам ученых РАН, на ренту приходится 75% общего прироста совокупного дохода России, но в доходах бюджета ее доля не превышает 10%. Уже сегодня надо приступить к отработке методов изъятия ренты в бюджет, в том числе через механизм роялти.

Резервы увеличения доходов бюджета кроются в повышении эффективности политики таможенного регулирования. Устранение необоснованных льгот по налогообложению импортеров и лазеек для уклонения от таможенных пошлин даст возможность получить ощутимые дополнительные доходы бюджета.

Необходимо активизировать меры валютного контроля и валютного регулирования. Прекращение утечки капитала позволило бы, с учетом эффекта от погашения взаимных платежей, значительно увеличить доходы бюджетной системы.

Новый этап налоговой реформы в России должен учитывать и неудачный опыт ее проведения в начале экономических преобразований, когда, радикально изменив состав и структуру налоговых платежей, реформа 1992 г. не смогла, однако, коренным образом повлиять на практику взимания налогов, унаследованную от командной экономики. В условиях быстрого роста доли частного сектора сохранение прежней налоговой

практики неизбежно влекло за собой падение собираемости по налогам "рыночного" типа и уменьшение их доли в бюджетных доходах.

Одним из путей, обеспечивающих решение указанной проблемы, является дальнейшее увеличение поступлений в бюджет налоговых доходов за счет роста уровня их собираемости. Улучшение экономической ситуации, принятие дополнительных мер по администрированию налоговых доходов, снижение налогового бремени в ходе осуществления первого этапа налоговой реформы способствовали устойчивому росту уровня собираемости налоговых доходов начиная с 2004 г. Если средний уровень собираемости основных налоговых доходов (процентное отношение фактических налоговых поступлений в федеральный бюджет к сумме налога, исчисленного от налогооблагаемой базы) в 2006 г. составил 88,7%, что на 11,4 процентных пункта выше 2004 г., то в 2007 г. произошел рост среднего уровня собираемости против 2006 г. еще на 2,2 процентных пункта.

Сегодня в проводимой в нашей стране налоговой политике в ущерб экономическому и социальному развитию остаются в силе две основные тенденции налогообложения: концентрация налоговых сборов в сфере материального производства и несправедливое распределение общего налогового бремени между получателями низких и высоких доходов. В этом отношении налоговые органы Российской Федерации заметно отходят от западной модели налогообложения, которая носит ярко выраженный социальный характер и сохраняет акцент на повышенном обложении "незаработанных" и "непроизводственных" доходов.

Опираясь на мировой опыт и принимая во внимание практику налогово-бюджетной политики последних лет в России, можно сделать вывод, что без крутого и решительного поворота в реальном распределении налогового бремени между плательщиками в сфере производства и распределения вновь произведенной стоимости (не ограничиваясь просто снижением налоговых ставок некоторых налогов) у страны нет шансов выстоять в конкурентной борьбе на мировом рынке.

Огромные надежды возлагают наши налогоплательщики на эффективную налоговую политику, проводимую правительством и законодателями в условиях кризиса. Быстро и оперативно в самый пик кризиса (ноябрь 2008 г.) правительством РФ было предложено: по налогу на прибыль снизить ставку налога с 24 до 20% и рекомендовано региональным законодателям уменьшить ставку по упрощенной системе налогообложения с 15 до 5%. Первое было сделано немедленно, по второму пункту региональные власти проводили эти преобразования с большим запозданием.

В дальнейшем было много разговоров и дискуссий по снижению налогов, но радикальных мер по налоговому регулированию экономики принято не было. Налоговые послабления со снижением налоговой ставки на прибыль существенных изменений в экономику не внесли, поскольку самой прибыли в производстве оказалось не так уж много. Снижение вожденной ставки НДС до 12–15% не получилось, поскольку бюджет мог окончательно лишиться налоговых поступлений. Вот и остается надежда у нашего правительства – регулировать экономику налогами с граждан либо дальше надеяться на возврат денег из офшоров.

По данным независимых экспертов, только в 2008 г. из страны "утекло" более 200 млрд американских долларов, или 6 трлн руб. Эта сумма вдвое превышает размер дефицита бюджета РФ на 2009 г. Подобные расчеты были проведены и в правительстве. Видимо, не исключают того факта, что в качестве основного направления налоговой политики РФ на 2010 г. назовут возврат денег из офшоров [5].

Что касается вопроса усиления поступлений налогов с граждан, то в данном случае предлагалось отменить плоскую шкалу ставки в размере 13% по НДФЛ и заменить прогрессивной шкалой. Правительством РФ это было отвергнуто с какой-то категоричностью, хотя большинство стран с развитой экономикой применяет прогрессивную шкалу ставок. Плоская шкала по НДФЛ означает капитуляцию государства, его отказ от функции перераспределения части доходов относительно богатых в пользу бедных

слоев населения. По мнению экспертов Всероссийского центра уровня жизни, ответ на вопрос об истинных причинах введения действующей системы подоходного налога на доходы физических лиц состоит в том, что правительство ошибочно предпочло интересы сравнительно небольшой социальной группы россиян, имеющих широкие возможности влияния на политику, экономику и финансы страны, интересам большинства граждан и страны в целом [6].

Такое же соотношение в пользу богатых прослеживается в администрировании единого социального налога, в котором, в частности, установлено, что при налоговой базе, то есть годовом доходе физического лица до 280 тыс. руб., налог уплачивается по полной ставке 26%; от 280 до 600 тыс. руб. – 10%. Подобные расчеты приводятся независимыми экспертами в отношении налога на недвижимость, ввести который правительство предложило в 2010 г., и который опять же выгоден для богатых [7]. Это наглядный пример того, что в российской налоговой политике устойчиво прослеживается тенденция: чем более значимый доход у небольшой группы населения, тем меньше для них налог, и наоборот [8].

Отсюда можно сделать вывод, что существенное бремя налогов несут бедные слои населения. Об этом в частности свидетельствует и статистика коэффициента дифференциации доходов, то есть отношение доходов 10% самого богатого и 10% самого бедного населения. Например, в странах Евросоюза такое соотношение после уплаты всех налогов и получения социальных выплат составляет 3–5 раз, в то время как в России этот показатель достигает 17 [9].

Сейчас, когда снижаются поступления в российский бюджет, но производители предметов роскоши по-прежнему с надеждой смотрят на Россию, самое время вновь поставить вопрос о введении налога на роскошь. Законопроект о налоге на роскошь уже вносился фракцией "Справедливая Россия" в Госдуму в 2007 г. и был отклонен думским большинством, поскольку он будто бы вводил двойное налогообложение. На самом же деле определенные категории собственности – элитная недвижимость, самолеты

ты, яхты, драгоценности – облагались бы более высокими налогами, чем другое имущество.

Опыт США нам не подходит, но дает все основания полагать, что у них есть чему учиться, как и у других стран. Так, в этой стране стали выдавать по 1 200 долларов семейным и по 600 долларов одиноким людям. Они возвращаются из ранее уплаченных людьми налогов. Новый избранный Президент США Барак Обама предложил повысить налоги лишь на богатых американцев – с годовым доходом свыше 250 тыс. долл. Если руководство компаний будет выплачивать "бонусы", то они будут облагаться налогом в размере 90% с выплачиваемой суммы. Всем остальным гражданам обещано снижение налогов. Это рассчитано на то, чтобы небогатые слои населения могли потратить полученные от государства денежные средства на текущие расходы, что в конечном итоге простимулирует внутренний спрос.

В Японии, например, снижают налоги на продаваемые автомобили, которые включались в розничную цену.

Мировой кризис поможет Китаю накормить свое 1,3-миллиардное население. Сегодня там насчитывается 850 млн крестьян. Они освобождены от каких-либо налогов. А на дешевые кредиты (4–5%) покупают сельхозтехнику местного производства, удобрения и в конечном итоге улучшают свое продовольственное обеспечение.

Таким образом, многие страны решительно проводят в жизнь налоговую политику, повышая налоги на относительно богатых граждан и существенно снижая или освобождая вообще от них относительно бедные слои населения. В нашей стране с этим что-то не спешат, а жаль, время будет упущено и проблема реализации регулирующей функции так и не разрешится.

Список литературы

1. Пансков В.Г. Налоги и налогообложение в Российской Федерации. – М.: МЦФЭР, 2006. – С. 50.
2. Налоговая политика России: проблемы и перспективы / под ред. канд. экон. наук И.В. Горского. – М.: "Финансы и статистика", 2003. – С. 197.
3. Российская бизнес-газета. – 2004. – № 11(458).
4. Черник Д.Г. Налоговая реформа в посткризисный период // Налоговый вестник. – 2001. – № 7.
5. Тудоровский Я. Сговор жадных // Аргументы и факты. – 2009. – № 35.
6. Налогообложение семейного дохода на основе потребительских бюджетов / В.Н. Бобков, А.А. Гулюгина, И.М. Канаев, Е.Б. Пospelова. – М.: Всероссийский центр уровня жизни, 2006.
7. Гурдин К. Крышка над головой, налог на недвижимость выгоден только богатым // Аргументы недели. – 2009. – № 19.
8. Кашин В.А., Абрамов М.Л. Еще раз о путях совершенствования налоговой системы России // Налоги и налогообложение. – 2008. – № 11. – С. 33–38.
9. Миронов С.М. Плата за мифы // Аргументы и факты. – 2009. – № 20.

В редакцию материал поступил 09.10.09.

Ключевые слова: налоговая политика, налогообложение, налоговая реформа, налог.
