

ЧЕТЫРЕ ПРИНЦИПА НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ В КРИЗИСНЫЙ ПЕРИОД

И. А. Волкова, студент IV курса экономического факультета ГОУВПО «Мордовский государственный университет имени Н.П. Огарева»

А. А. Розуваев, преподаватель кафедры финансов и кредита экономического факультета ГОУВПО «Мордовский государственный университет имени Н.П. Огарева»

В статье рассматриваются принципы современной антикризисной налоговой политики, которые сформулированы на основании анализа комплекса антикризисных налоговых мероприятий. Дана оценка действий правительственных органов при решении проблем, возникающих в налоговой сфере, а так же даны предложения по решению некоторых вопросов данной сферы в период кризиса.

Ключевые слова: налоговое законодательство, налоговая политика, налоговая система

Кризис, начавшийся в конце лета прошлого года, затронул многие сферы как экономической, так и социальной жизни. Власти всеми силами пытаются смягчить негативные последствия так называемой «экономической нестабильности» путем принятия различных экстренных мер.

Перспективными направлениями налоговой политики России в условиях финансового кризиса являются: налоговое стимулирование промышленного развития и инновационной деятельности, предоставление налоговых преференций и «налоговых каникул» малым и средним предприятиям, принятие ряда мер, направленных на упрощение получения рассрочки или отсрочки по налогам, сокращение документооборота и др. [3].

В срочном порядке законодатель принимает поправки в бюджетное, гражданское, банковское законодательство, готовится очередная пенсионная реформа через введение страховой модели пенсионного обеспечения. Однако одними из первых в ряду антикризисных мер стали поправки именно в налоговое законодательство. Это и Федеральный закон от 13 октября 2008 года № 172-ФЗ (о рассрочке уплаты НДС не раз в квартал, а ежемесячно), а также Федераль-

ный закон от 26 ноября 2008 года № 224 (комплексный документ, внесший большое количество поправок как в I, так и во II часть Налогового кодекса РФ) и от 30 декабря 2008 года № 305-ФЗ (об изменении ставки налога на прибыль организаций).

Вместе с тем, проанализировав комплекс антикризисных налоговых мероприятий, представляется возможным сформулировать своеобразные принципы современной антикризисной налоговой политики. Предлагаемому подходу можно дать условное название «Четыре принципа налоговой политики в период кризиса» [1].

1. «Когда стоишь над пропастью, не делай резких движений»

В настоящее время трудно представить, каким образом и в какую сторону пойдут векторы производственного, экономического, социального развития России в период кризиса и сразу же после него. Прогнозы и оценки самые противоречивые. С одной стороны, оптимистически настроенные эксперты и аналитики отмечают возможность плавного выхода России из кризиса, основываясь на приостановлении негативной динамики тех или иных показателей (прекращение роста безработицы, рост цен на нефть и т.д.).

С другой – широко представлены и негативные оценки развития ситуации (рост инфляции, показатели падения производства ниже прогнозируемого и т.д.).

В связи с этим возникает вопрос: если никто не знает, что нас ждет впереди, то как можно что-либо кардинально менять, не представляя, чем это может закончиться?

Представляется, что любые реформы могут быть успешными только тогда, когда их составляющие хорошо подготовлены, тщательно просчитаны, когда проводятся они в подходящее время.

Именно поэтому мы считаем, что в настоящее, кризисное время проведение каких-либо кардинальных мероприятий, решительных реформ и комплексных преобразований чревато негативными последствиями.

Политика «временного затишья» в первую очередь должна быть вопло-

щена в отказе властей от введения новых и повышения уже действующих налогов.

Более того, современная налоговая политика «кризисной поры» должна работать и в обратную сторону (резкое снижение налогового бремени). Не факт, что резкое понижение налогов и введение продолжительных налоговых каникул спасут промышленность и бизнес. Значение налогов в экономике нельзя переоценивать. Однако сокращение бюджетных доходов наверняка приведет к обрушению бюджетов всех уровней, что посредством цепной реакции вызовет абсолютный негатив во всех финансовых и социальных сферах.

Однако данный призыв не делать «резких движений» не означает «вообще не делать ничего».

Плавные и продуманные мероприятия в налоговой сфере, проведенные в конце 2008 года и в 2009 году, уже дают свои положительные результаты. Кроме того, наблюдение, анализ, мониторинг – вот основные направления современной работы. И отрадно, что высшее руководство страны это понимает [1]. Как правильно сказал Президент РФ Дмитрий Анатольевич Медведев по поводу предложений о снижении НДС уже с 2010 года: «Никто из аналитиков, чтобы они там ни говорили, не знает до конца, к чему приведет снижение того или иного налога. Потому что это зачастую процесс, который состоит из целой серии составляющих. Это и собственно администрирование налогов, спешность организации работы в различных местах, моральный кризис в стране, текущая экономическая ситуация. Все это, в конечном счете, и влияет на собираемость налогов» [4].

2. «Не чини, что не сломано»

Основная функция любой национальной налоговой системы – фискальная. Посредством данной функции реализуется главное предназначение налогов в обществе: формирование и мобилизация финансовых ресурсов государства, а также аккумуляция в бюджете средств для выполнения общегосударственных или целевых государственных программ. Все остальные функции можно назвать производными от фискальной (распределительная, стимули-

рующая, регулирующая и т.д.). Все последние годы российская налоговая система наглядно демонстрировала эффективность своего функционирования: федеральный бюджет был стабильно профицитным [1].

Можно констатировать, что, несмотря на ряд принятых программных документов и сделанных громких заявлений о необходимости развития инноваций, поддержки малого бизнеса, налоговая политика по-прежнему преимущественно носит фискальный характер. Более того, сейчас финансовые ведомства все больше говорят о необходимости жесткой экономии средств, ужесточении налогового администрирования, отказах в возмещении налога на добавленную стоимость и др. Отчасти это оправданно в условиях кризиса, однако, предприятиям от этого не лучше, учитывая, что непродуманная налоговая политика прошлых лет не позволила им накопить определенный «запас прочности», рассчитаться по кредитам, обновить основные фонды и расширить персонал и т.д. Государство поддерживает ту или иную сферу экономики, субъекты РФ простым «закачиванием» бюджетных денег, перекройкой межбюджетных отношений и другими мерами [3].

НДС, НДСП, НДСФЛ, налог на прибыль организаций, акцизы – это все сплошь бюджетообразующие и бюджетоформирующие налоги, которые в достаточной степени обеспечивали наше государство необходимым количеством денежных средств (другое дело, что «денег никогда слишком много не бывает»).

Никто не спорит, что наша налоговая система полна проблем и противоречий, российская налоговая система далека от идеала. Но главное здесь в другом – российская налоговая система работает! И работает более или менее эффективно. К этой системе приспособились и государство, и плательщики, адаптировалась экономика, сформировалась система российского налогового права и т.д.

Возникает вопрос: зачем ломать хорошо работающие и отлаженные механизмы налоговой системы для того, чтобы запустить другие механизмы, которые неизвестно как себя покажут?

Тем более необходимо учитывать, что любое реформирование усугубляется этапом так называемого «переходного периода», когда тот или иной новый институт начинает внедряться, отлаживаться, вживаться и т.д. В сфере налогов, как правило, этот этап всегда сопровождается падением бюджетных показателей. И практика переходных периодов 1991, 1999, 2001 годов за редким исключением¹ свидетельствует о том, что любые изменения тех или иных параметров налоговой системы приживаются не сразу, и эффект их действия имеет ярко выраженное отсроченное действие.

Поэтому на период кризиса не следует отказываться от механизмов налогообложения, которые опробованы, работают и доказали свою эффективность [1].

3. «Давайте считать «расходы»

Как-то так сложилось, что в последние годы, говоря о налогах, многие специалисты и политики в первую очередь рассуждают на тему «сколько налогов поступает в бюджет». Т.е. общепринятым в последнее время считается анализ результативности (эффективности) налоговой системы именно по «доходному» показателю. Однако представляется, что такой подход необходимо срочно менять. Ведь игнорирование эффективности налоговой системы или даже её «рентабельности» может в перспективе привести к её «убыточности».

В теории налогообложения считается общепринятым, что среди экономических принципов налогообложения одним из ведущих является принцип экономичности (эффективности) налоговой системы.

Данный принцип фактически означает, что суммы сборов по каждому отдельному налогу должны превышать затраты на его сбор и обслуживание. Ведь в ряде случаев бюджетные расходы, связанные со сбором налога (сбора) или с его администрированием (что, в первую очередь, означает проведение налоговыми и иными государственными органами налогового контроля на предмет правильности уплаты того или иного налогового платежа), превышают размер

¹ Одним из таких исключений является снижение с 2001 года ставки НДС с 30%, до 13%, когда два года подряд поступления этого налога в бюджет возрастали в 2 раза. Рост поступлений этого налога продолжился и в 2003 и 2004, и в др. годах. Однако следует признать, что это все-таки исключение, которое только подтверждает общее правило: «первые шаги налоговых реформ болезненны для бюджета».

поступлений в бюджет от этого налога.

Неслучайно некоторыми специалистами выдвигалось предложение установить в налоговом или бюджетном законодательстве норму, согласно которой при установлении нового налога должно выполняться условие, что доходы от его сбора будут превышать расходы десятикратно.

Примеров здесь можно приводить множество. В 2003 году был отменен государственный контроль за расходами физических лиц (отмена ст. ст. 86.1, 86.2, 86.3 НК РФ). И это был не случайный акт законодателя, т.к. за время действия этих статей (а действовали они с 1999 года), по некоторым данным, на каждые 2 рубля дополнительно собранного НДФЛ (т.е. за счет этого госконтроля), бюджетные затраты налоговой службы по взиманию этого налога составили 50 рублей.

Следует отметить, что кроме расходов государства, связанных с «налоговым администрированием» того или иного налога, необходимо учитывать затраты плательщиков по исчислению и уплате этого налога, а также затраты плательщиков при мероприятиях по администрированию этого налога со стороны налоговых и иных фискальных государственных органов. Ведь содержание дополнительных бухгалтерских и юридических подразделений, специализирующихся исключительно на работе с налоговыми органами, требует достаточно серьезных затрат со стороны бизнеса. Конечно же, подобные расходы нельзя признать в чистом виде налоговыми затратами бизнеса, однако таковые составляют значительную часть расходной части, обусловленную именно налоговой природой.

Говоря о «расходах», о «налогах» и «кризисе», в первую очередь мы имеем в виду то обстоятельство, что, когда нынешний кризис грянул, все представители бизнеса (да и государства тоже) кинулись считать свои расходы: чем они обусловлены и насколько необходимы.

Поэтому сейчас, говоря о современной налоговой политике в период кризиса, необходимо возвести принцип «считай расходы» в ранг основополагающих.

Например, это касается вопроса о том, сколько будет стоить для Пенсионного фонда России осуществление с 2010 года новых полномочий по контролю за правильностью уплаты страховых платежей в пенсионный и иные внебюджетные фонды. Ведь 10 000 контролеров потребуют соответствующей заработной платы. А, кроме того, этих работников надо будет обеспечить всем необходимым для работы: рабочие места, социальные гарантии и др. Сколько это все будет стоить? Не будет ли «съедено» увеличение фискального бремени с 26% до 34% (т.е. 8 %, которые в масштабах страны будут представлять многомиллиардную цифру) дополнительными расходами на содержание этих контролеров?

С другой стороны, мы уже писали выше о «феномене НДСЛ» 2001 и последующих годов. Трехкратное и единовременное снижение НДСЛ имело для нашей страны двойной эффект: а) уклонение от уплаты НДСЛ резко сократилось; б) этот налог стали платить очень и очень многие из тех, кто ранее уклонялся, что в свою очередь дало резкое повышение его собираемости как за 2001, так и за 2002 гг. А со стороны государства произошло резкое сокращение расходов на администрирование этого налога.

Таким образом, кризис – это повод для государства задуматься и ввести в систему четкий принцип: любые предложения по налоговому администрированию должны быть просчитаны многократно и со всех сторон [1].

4. Кризис – повод для того, чтобы государство поменяло свое отношение к налогоплательщику

Этот принцип больше, чем просто принцип. Это нечто качественно другое. Ведь современное законодательство о налогах все сплошь пропитано тем, что «налогоплательщик – уклонист», «налогоплательщик – изначально жулик», и для того, чтобы он платил государству налоги и сборы, его нужно подозревать, принуждать и наказывать. Данный подход (который, кстати, не имеет законодательного закрепления) пронизывает весь текст Налогового кодекса РФ.

Примером может служить приостановление операций по счетам налогоплательщика (ст. 76 НК РФ) может производиться фактически по одному только подозрению в недобросовестности. Институт повторных налоговых выездов

ных проверок (ст. 89 НК РФ) как бы свидетельствует о том, что налоговая система изначально не доверяет налогоплательщику даже после его первой проверки со стороны налоговых органов. А принцип обоснованности расходов (ст. 252 НК РФ), а обязанность налогоплательщика по обоснованию налоговых льгот (ст. 56 НК РФ) и т.д.?

А может, кризис – это шанс для государства, чтобы оно пересмотрело свое отношение к своим налогоплательщикам?

Кроме того, наше «суровое» государство в первые же месяцы кризиса бросилось не просто помогать, а именно спасать отечественных налогоплательщиков, ведь без них остановится вся финансовая система страны. Данное обстоятельство стало в условиях кризиса очевидным [1].

Хотим заметить, что недостаточная проработка и низкое качество налоговых законов неизбежно приводит к неразберихе в правоприменении, разногласиям с налоговыми инспекторами, налоговым разбирательствам в арбитражном суде, и в конечном итоге, к многочисленным трудовым и финансовым издержкам для участников бизнес-среды. У всех, кто прямо или косвенно связан с налогами (кстати, включая налоговиков, которые также вынуждены работать в условиях неопределенности), крепнет понимание необходимости серьезной и комплексной проработки изменений в налоговое законодательство с привлечением специалистов по налогам и с обязательным расчетом последствий влияния новых норм на бизнес [2].

Именно поэтому, мы считаем, что кризис – это шанс изменить некоторые базовые подходы нашей налоговой системы.

Во-первых, необходимо не только наказывать недобросовестных налогоплательщиков, но и необходимо вводить систему непосредственного, как морального, так и материального поощрения российских налогоплательщиков.

Во-вторых, необходимо последовательно выстраивать и вводить систему реального, настоящего уважения прав и интересов налогоплательщика. Иными словами, не платательщик для государства, которому выплачивается налог, а именно государство для платательщика, который содержит власть, действующую

в его интересах.

Из уважения рождается достоинство. Достойным людям не к лицу вести себя как мелким жуликам, не к лицу «воровать налоги у государства». А это уже основы правопорядка. Это уже иные отношения между государством и его гражданами.

Вокруг все говорят, что «кризис – это шанс». Но если так, то это шанс для всех сфер экономической жизни России, в том числе, и для налоговой [1].

Красиво назвать еще не значит красиво сделать. Так же и в нашем случае: сами по себе «Четыре принципа» еще ничего не значат, да и представляется, что принципов этих должно быть больше четырех.

Завершить хотелось бы словами Конфуция: «Правильно назвать значит правильно понять». Поэтому кризис как отрезок времени, требующий переосмысления, может стать поводом для дальнейшего и реального эффективного развития отечественной налоговой системы [1].

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1 Брызгалин А. В. Налоговое законодательство и актуальные проблемы налоговой политики на современном этапе [Электронный ресурс] / А. В. Брызгалин // II Международный научно-практический симпозиум по актуальным проблемам налоговой политики – М., 16 апреля 2009 года. [Режим доступа: <http://palata-nk.ru/attachfiles/2009-04-16-materials-13.doc>].

2 Мамина И. Л. Антикризисные налоговые поправки: первый опыт и первые проблемы [Электронный ресурс] / И. Л. Мамина // II Международный научно-практический симпозиум по актуальным проблемам налоговой политики – М., 16 апреля 2009 года. [Режим доступа: <http://www.palata-nk.ru/attachfiles/2009-04-16-materials-05.doc>].

3 Фадеев Д. Е. Перспективные направления налоговой политики России в условиях финансового кризиса [Электронный ресурс] / Д. Е. Фадеев // II Международный научно-практический симпозиум по актуальным проблемам налоговой политики – М., 16 апреля 2009 года. Режим доступа: [<http://www.palata-nk.ru/attachfiles/2009-04-16-materials-03.doc>].

4 Стенографический отчёт о встрече Президента РФ Д. А. Медведева с активом партии «Справедливая Россия» [Электронный ресурс]. 5 мая 2009 г. [Режим доступа: <http://kremlin.ru/transcripts/3951>].