

НАЛОГОВАЯ СИСТЕМА РОССИИ: ОТ АНАЛИЗА ПРОБЛЕМ К ИХ РЕШЕНИЮ

SUMMARY

The world economic-financial crisis confronted the states, the governments and the national parliaments with the task to elaborate and to adopt both resolute and novel decisions in order to overcome it. What do the Russian authorities undertake in this respect? How do they face the situation? Is it possible for the fiscal system in this country to react adequately to the imminent challenges? All these questions are answered in the given article by a renown specialist in the field, former leader of a number of financial and fiscal institutions from Russia and member of the Council of the Federation Assembly of Russian Federation on behalf of Krasnodar region at present.

132

Мировой финансовый кризис потребовал от национальных правительств и парламентов принятия решительных мер по преодолению его последствий. Как с этой задачей справляются власти России? Способна ли налоговая система адекватно отреагировать на возникшие угрозы?

Своим мнением делится известный специалист в этой области, в прошлом руководитель ряда финансовых и налоговых ведомств России, а ныне член Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от Краснодарского края Александр ПОЧИНОК.

Александр Петрович, насколько предсказуем был нынешний глобальный мировой финансовый кризис и что предпринимают российские органы власти для того, чтобы смягчить его проявление?

Нынешняя волна мирового кризиса вписывается в теорию больших циклов, разработанную в свое время русским ученым Н.Д.Кондратьевым.

В этот раз глобальный финансовый кризис возник от перепроизводства денег, появления большого количества плохих кредитов, наконец, от кризиса доверия к финансовой системе. В результате потеряна огромная часть

мирового финансового капитала, явно ускорилась инфляция по всему миру. Даже в США, где традиционно цены почти не росли, показатели зашкаливают. Теряются рабочие места, одни сырьевые ресурсы дорожают, другие - дешевеют. Возникают проблемы на потребительском рынке и рынке жилья. Сокращается рост ВВП.

Подобные кризисы переживали многие страны - сначала в Европе, потом в Америке в 20-30 годах минувшего века. И поэтому меры против подобных кризисов хорошо отработаны.

Во время кризиса главное - не упустить время. Нельзя допускать, чтобы он перекинулся с финансового сектора на реальный сектор экономики, начал банкротить предприятия. Это уже ударит по людям. Именно поэтому правительство и законодатели нашей страны и приняли столь оперативные меры в расчете на то, что все ограничится узкими последствиями части финансовой сферы. Причем российские власти применили их быстрее, чем администрация США: изменения не ждали обязательного месячного срока после опубликования, а вступили в силу на другой день после подписания закона президентом.

Первым шагом, который был предпринят правительством, стало повышение ликвидности банковской системы. На эти цели оперативно были выделены значительные финансовые ресурсы. Разумеется, это не значит, что банкирам дали денег. Банки - это проводящая система. Чтобы экономика реально работала, по ней должна течь «кровь» - деньги, а их физически не хватило. А если в организме не достает крови, то немеют пальцы, плохо работает мозг. Второй шаг - устранение «гангренозных» участков. Как только возникли проблемы у КИТ-финанса, у Связьбанка, их «лечили» буквально в течение суток. Третий шаг - приняты меры по преодолению кризиса недоверия к банкам: правительство внесло, а парламент принял закон о выделении им многомиллиардных сумм, позволивших успокоить иностранных инвесторов, которые стали выводить свои деньги из российской экономики, чтобы «гасить пожары» в своих странах. Тем самым было

заявлено, что Россия отвечает за свои компании, которые не нарушают законы. При этом банки, получившие финансовую поддержку, обязаны в приоритетном порядке кредитовать предприятия наиболее важных отраслей: автомобилестроения, сельхозмашиностроения, жилищного строительства, авиатранспорта.

Наиболее весомое послабление, полученное бизнесом, - снижение налога на прибыль с 24 до 20%. Разницу заплатит федеральный бюджет: часть налога на прибыль, поступающая в федеральную казну, сократится с 6,5 до 2,5%. Еще одна новелла - изменяется порядок уплаты авансовых платежей - по налогу на прибыль. Эта норма вступила в силу уже 28 ноября 2008 г.

Как видим, власть сделала бизнесу недорогие подарки. В частности, в 2009 г. снижение налога на прибыль обойдется бюджету в 400 млрд. руб. Уменьшение налогов на малый бизнес с 15 до 5% оценивается в 13 млрд. руб., повышение амортизационной премии с 10 до 30% - в 100 млрд. руб., а вычетов по налогу на доходы физических лиц при приобретении жилья - в 44 млрд. руб. Таким образом, выпадающие доходы бюджета в 2009 г. составят 556 млрд. руб., или 1,1% ВВП. Компенсировать снижение доходов региональных бюджетов планируется за счет перераспределения акцизов на моторное топливо и алкоголь.

Часть изменений касается администрирования. Так, закон закрепляет за налоговиками право по итогам проверки налоговой декларации выносить два отдельных решения по возмещению НДС: одно - в отношении той суммы, по которой у налоговой

инспекции нет вопросов, а другое - в отношении денег, насчет которых вопросы есть. Это позволит налогоплательщику получать хотя бы частичное возмещение налога в срок. Кроме того, устанавливается обязанность налогоплательщиков уведомлять прокурора о приостановлении операций по счетам налогоплательщика.

Среди других изменений - наделение министра финансов правом предоставлять отсрочку по уплате налогов организациям на срок до 5 лет, если сумма задолженности превышает 10 млрд. руб. Это мера временная, рассчитанная на сложную ситуацию, при возникновении которой государство должно вовремя среагировать, она будет действовать до конца 2009 г. В частности, уточняется, что на сумму задолженности, в отношении которой принято решение об отсрочке или рассрочке, подлежат начислению проценты по ставке, равной 0,5 ставки рефинансирования Банка России. Отсрочка или рассрочка может предоставляться без обеспечения. Ряд мер призван стимулировать развитие отечественных предприятий и частного бизнеса. В частности, организациям, выполняющим государственный оборонный заказ, предоставляется возможность получить инвестиционный налоговый кредит. В целом же любое снижение налогов, даже на один рубль, радует. Но сказать, что это будет какой-то прорыв и завтра вся экономика начнет хорошо работать, конечно же, нельзя.

Сравнивая нынешний кризис с ситуацией 1998 г., даже неспециалист может увидеть колоссальные различия. Десять лет назад Россия объявила дефолт, потому что не смогла своевре-

менно платить по международным обязательствам. Сейчас, напротив, страна полностью платежеспособна и даже может оказать финансовую поддержку другим государствам.

Но мы не можем игнорировать трудности, которые нас ждут. Особенно важно позаботиться о пенсионерах, других малоимущих слоях населения, получающих государственное пособие. Этим и объясняется, что в 2009 г. запланированы три повышения пенсий, которые увеличат размер пособий значительно больше, чем предусматривалось прежним трехлетним бюджетом. Это правильно. Зарплата у нас девятый год растет на 20% в год, а темпы роста пенсий остаются низкими. Кроме того, подготовлен пакет мер по социальной защите.

Анализ показывает, что для реализации этих программ потребуются дополнительные средства. На мой взгляд, для этого придется проанализировать расходы государственных компаний и сократить нерациональное их использование.

Насколько эффективными сегодня являются положения Налогового кодекса Российской Федерации? Не потребует ли финансовый кризис его коррекции?

За 10 лет своего существования Налоговый кодекс сыграл объективную положительную роль: он позволил убрать эффекты двойного и тройного счета, придал налоговой системе определенную стройность и стабильность. Однако мы живем в условиях экономического кризиса и должны помнить, что изменения, связанные с хорошими идеями, не должны приводить к далеко идущим и

неустранимым последствиям. Решения в налоговой сфере должны приниматься крайне осторожно. Напомню, что в Великобритании за 300 лет существования английского права не принималось ни одного решения, связанного с дополнительными расходами, без указания эквивалентного источника доходов. В результате в стране оказалась стабильная налоговая система.

Внося изменения сейчас, мы должны думать о последствиях, которые потом будет трудно исправить. Тем более, что в российской налоговой системе выявились серьезные изъяны, которые необходимо устранить. Речь идет, в частности, о том, что у нас нет прецедентного права, как в некоторых странах Запада. Поэтому мы пытаемся найти в нашем законодательстве ответы на все вопросы. На практике это зачастую приводит к нелепым казусам. Известно, что нормативные документы (письма, разъяснения и т.п.) Минфина России официально не являются законами. Тем не менее на предприятиях стремились следовать рекомендациям финансового ведомства. Например, директора ряда ремонтных заводов в портах, получив жесткие разъяснения Минфина России, строго их выполняли, а теперь против этих директоров возбуждают уголовные дела, потому что арбитражный суд придерживается принципиально иной позиции. Сейчас арбитражный суд, чтобы исправить ситуацию, стал давать разъяснения не локального, а глобального типа, чтобы хозяйственные суды в регионах трактовали положения Налогового кодекса по единому принципу. Это может быть квали-

фицировано как попытка внедрить прецедентное право в России.

Учитывая, что в российском законодательстве много «темных мест», правительство и парламентарии должны определиться: или мы разрабатываем процедуры, включаем их в Налоговый кодекс и тем самым переходим к прецедентному праву, или даем право арбитражному суду принимать глобальные решения и далее вносить их в законодательство.

Судьба базовых налогов связана с тем, как мы решим глобальные проблемы, которые остались между бухгалтерским учетом и налоговой отчетностью. К сожалению, предприятия иногда выполняют три вида учетной работы, которая должна, во-первых, соответствовать международным стандартам; во-вторых, отвечать внутренним требованиям организации; в-третьих, обеспечивать правильное ведение налоговой отчетности. В конце концов, надо договориться, как все эти виды учета взаимно согласовать хотя бы на уровне терминов, определений и процедуры. Например, понятие «прибыль» с точки зрения международных стандартов и экономической науки существенно различается.

В последнее время часто говорят о необходимости пересмотреть роль таких платежей, как НДС, налог на доходы физических лиц и ряда других. Насколько сегодня актуальна такая работа?

НДС во всем мире имеет системные недостатки. Налог потенциально не защищен, поскольку возможны схемы ухода от него. Перспективы налога на доходы физических лиц понятны. Следует постепенно переходить к

налогу на домохозяйства, а не на конкретного человека. Во всех странах, где это сделано, налицо жизнеспособность данного подхода. Важно модернизировать вычеты, связанные с образованием и здравоохранением. Налогоплательщик должен иметь право на более серьезные вычеты. Вот почему в ноябре 2008 г. и внесены поправки в Налоговый кодекс, которые позволяют семье сэкономить на налогах сумму не 130 тыс. руб., как раньше, а 260 тыс. руб.

Очень больной вопрос - единый социальный налог. Существование этого налога в таком виде, как он был задуман, допустимо только в том случае, если есть мощные системы пенсионных фондов, которые могут стать фактором стабильного функционирования финансовой системы, фондового рынка государства, а также источником долгосрочных инвестиций.

К сожалению, на рынке ценных бумаг в мире и в России пока наблюдаются разнонаправленные скачки. Но за месяц кризис мирового масштаба не «лечится». Главное во время кризиса, на мой взгляд, - это доверие населения к своему правительству.

Заметим, что в соответствии с законодательством субъектам федерации и муниципалитетам был передан широкий круг полномочий, однако подкрепить их ресурсами «забыли». В результате 91% администраций городов, районов и сел, управляющих наиболее близкими человеку сферами жизни - образованием, здравоохранением, ЖКХ и пр. - не имеют возможности сформировать свой бюджет, потому что их источники дохода, мягко говоря, находятся в тяжелом состоянии.

Мировой кризис заставил по-новому оценить значение инвестиционной деятельности как одной из главных задач экономического развития в России. Как эту работу может стимулировать налоговая система?

Налоговое стимулирование инвестиционной деятельности зависит от тех форм, которые применяются в налоговой практике. Здесь можно выделить целевые налоговые льготы, снижение ставки налога, отмену налога для какого-то вида деятельности и т.д. Но при этом огромную роль играет и уровень сознательности налогоплательщика.

Однако, как показывает анализ, разрозненные меры не позволяют добиться перелома.

Можно говорить о том, что снижение налоговой ставки осуществляется без каких-либо обязательств со стороны субъектов по использованию этих средств. Государство фактически не контролирует, куда направляются освободившиеся средства. А они, как правило, идут куда угодно, только не на развитие производства. Даже добропорядочные западные налогоплательщики на инвестиции направляют не больше одной трети полученных дополнительных финансовых ресурсов. Вместе с тем предоставление целевых инвестиционных льгот практически гарантирует государству 100%-ное использование ресурсов на цели, которые государство считает приоритетными. Оно должно иметь экономический эффект при любой смене налогового стимулирования - и при снижении ставок налога, и при отмене каких-то налогов.

Как уже было сказано, для

разрешения финансового кризиса в экономике Совет Федерации одобрил снижение ставки налога на прибыль. По расчетам Минфина России, это стоит примерно 400 млрд. руб. Но анализ показывает, что данная мера проблему «разруливания» кризисной ситуации, а тем более наращивания инвестиций ни в коей мере не решит. Во-первых, размер средств, вливаемых в экономику с 1 января 2009 г., не рассчитан на функционирование экономики в условиях кризиса, и прибыль окажется ниже расчетной. Во-вторых, вряд ли рационально раздавать деньги всем отраслям экономики и банкам. Государство должно делать это целенаправленно. Не случайно конгресс США отказывал в кредите таким своим автогигантам, как «Дженерал моторе», «Форд» и «Крайслер», лишь потому, что они не могли внятно объяснить, на какие цели эти деньги будут направлены.

В 2009 г. в нашей стране ожидается дефицитный бюджет, от чего резко сократятся возможности государства по финансированию экономических проектов. В этих условиях деньги, которые будут поступать, пойдут на пополнение оборотных средств тех организаций, которые платят налог на прибыль.

Преодолеть финансовые затруднения, на мой взгляд, можно двумя способами. Во-первых, путем пополнения оборотных средств банков, которым государство сегодня оказывает необходимую помощь, при строгом контроле государства. Но это - «короткие» деньги и они, естественно, не могут направляться на инвестиции.

Второе направление - стимулирование инвестиционной деятельности. И

здесь свою роль должны сыграть налоговые инструменты. А чтобы они отвечали требованиям момента, понадобится внести коррективы в те разделы Налогового кодекса, которые регулируют и стимулируют инвестиционные процессы. Налоговая политика не может быть пассивной, она должна носить наступательный характер.

На мой взгляд, достижению этой цели поможет повышение ставки налога на прибыль до 35% при одновременном снижении в адекватном размере НДС. Во-первых, тем самым государство покажет, что, повышая налог на прибыль, оно не преследует фискальные цели. Во-вторых, снижение ставки НДС будет стимулировать обрабатывающие предприятия, которые и формируют основную долю добавленной стоимости. Кроме того, снижение ставки НДС будет способствовать росту потребительского спроса, потому что произойдет снижение цен.

Кроме того, было бы полезно разрешить предприятиям использовать средства на инвестиции за счет налогооблагаемой прибыли без ограничения их размеров. В этом случае высокая ставка налога на прибыль станет побудительным мотивом платить меньше налога, не нарушая законодательство.

Вы упомянули, что важным источником экономического развития должен быть инвестиционный налоговый кредит. Насколько этот фактор эффективен в России?

К сожалению, в нашей стране сегодня эта форма инвестирования не работает: из федерального бюджета на эти цели не было выдано ни одного рубля. Заемщиков не устраивают сроки

и условия предоставления кредита, а также предел уменьшения текущих платежей по соответствующим налогам. Дело в том, что кредит предоставляется в размере 30% стоимости оборудования, но его получение сопровождается таким количеством оговорок, что с этим никто не хочет связываться.

Другое ограничение - число видов налогов, по которым предоставляется кредит. Так, федеральный орган власти может дать заем только по налогу на прибыль. Но что это за заем? Раньше он составлял 6,5%, сегодня - 2%. Понятно, что выделяемые суммы не будут играть никакой роли. То же самое относится и к региональным налогам, позволяющим рассчитывать лишь на минимальную сумму.

Все это говорит о том, что необходимо пересмотреть как цели кредита, так и условия его предоставления. Следует раздвинуть рамки применения кредита: он должен выдаваться всем предприятиям сферы материального производства на развитие любых инвестиционных и научно-исследовательских проектов. Кроме того, надо расширить перечень федеральных налогов, за счет которых кредит может предоставляться. В частности, это могут быть акцизы, НДС, налог на добычу полезных ископаемых и ряд других.

В целом же, несмотря на известные трудности, Россия не намерена отказываться от тех наиболее существенных инвестиционных программ, которые уже реализуются. Но при этом будет проведена дополнительная оценка их эффективности и скорректированы финансовые параметры.

Какие шаги, на Ваш взгляд, необходимо еще сделать для

дальнейшего совершенствования налоговой политики?

В первую очередь, важно расширить права и полномочия региональных и местных органов власти. Как известно, сегодня они имеют право дотировать только по трем налогам - на прибыль, на имущество и (с 1 января 2009 г.) по малым предприятиям, применяющим упрощенную систему налогообложения. К тому же экономический «стимул» этой помощи невелик. Например, налог на прибыль и налог на имущество в сумме составляют примерно 700 млрд. руб. Цифра вроде бы большая, но если ее разделить на количество налогоплательщиков, то на каждого придется совсем мало.

По моему убеждению, не улучшат ситуацию и новые льготы для малого бизнеса, предусматривающие уменьшение налогов с 15 до 5%, потому что это положение не коснется сферы материального производства. Дело в том, что ставку налога в размере 15% применяют в основном малые предприятия, у которых большие обороты и низкий уровень рентабельности. А это достигается лишь в сфере торговли, ее предприятия и получили привилегию.

Говоря о малых предприятиях, следует вспомнить и такую форму льготного налогообложения, как единый налог на вмененный доход. Когда вводили эту систему, предполагалось, что у этого налога не будет стимулирующей функции. Он вводился для того, чтобы собирать налоги там, где может быть большой наличный оборот, но контроль государства затруднен. Сегодня получилось, что единый налог на вмененный доход платится в таком мизерном размере,

что эта форма, несмотря на принудительный характер ее внедрения, оказалась стимулирующей. А тот, кто применяет упрощенную систему налогообложения, имеет тоже огромные преимущества.

Статистика свидетельствует, что сумма налога в расчете на одно предприятие не увеличивается. Это объясняется тем, что идет дробление малых фирм. А причина - существующие для них ограничения по объему производимой продукции - 29 млн. руб., что и сдерживает их развитие. Пересекая эту границу, малое предприятие переходит и на другую систему налогообложения. Вот и предприниматели вынуждены или скрывать свои доходы, или работать спустя рукава.

Развязать этот «узел», на мой взгляд, можно путем индексирования объема оборота предприятия. Но этот коэффициент должен быть таким, чтобы ежегодная прибавка могла бы не только покрыть инфляцию, но и позволяла бы в течение 5-7 лет преодолеть предельный рубеж оборота. Только в этом случае и предприниматель, и общество заметят прогресс.

Что касается других сфер экономики, то, во-первых, надо восстановить отчисления в местные бюджеты с налога на прибыль предприятий, находящихся на территории муниципалитета. Во-вторых - предоставить региональным и местным органам власти право уменьшать налог на прибыль вплоть до нулевой ставки.

Подобная практика существовала раньше. Но в 2002 г. она была отменена, потому что создавалась ситуация при которой средства

расходовались, грубо говоря, на основе сговора налогоплательщиков с региональными местными чиновниками. Дело доходило до того, что наиболее приближенные к местным администрациям руководители предприятий вообще получали налоговое освобождение. Этому способствовала и такая ситуация, при которой производство располагалось в одном регионе, а его администрация становилась на налоговый учет в другом. Понятно, что такую практику следовало пресечь. И это было сделано. Но с «водой» выплеснули и «ребенка»: местным властям вообще отказали в праве регулировать налоговую политику даже на муниципальном уровне.

Теперь нужно ошибку исправить. Региональные и местные органы власти должны иметь абсолютное право предоставлять налоговые льготы организациям сферы материального производства. Но только тем предприятиям, которые реально работают на подведомственной им территории.

На мой взгляд, дальнейшее совершенствование налогового законодательства, развитие нормативно-правовой базы по защите интересов инвесторов и кредиторов, предотвращение банкротств предприятий окажется действенным инструментом поддержки российского бизнеса даже в условиях глобального экономического кризиса.

Беседу вел
Павел ШИНКАРЕНКО

*Международный журнал
«Проблемы теории и практики
управления», № 2, 2009, стр. 8-15*

E-mail: www.uptr.ru