

НАЛОГОВАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА В УСЛОВИЯХ КРИЗИСА

УДК 336.02

Юлия Васильевна Трушина, аспирант кафедры Налогов и налогообложения, Московский государственный университет экономики, статистики и информатики (МЭСИ)
Тел.: 8 (909) 946-21-21
Эл. почта: JTrushina@mesi.ru

В данной статье рассмотрен комплекс мероприятий антикризисного налогового регулирования в России и его влияние на текущую ситуацию в налогово-бюджетной сфере России, меры, принятые российским правительством в сфере налогообложения в 2008-2009 годах.

Ключевые слова: налоги, налоговые меры, налоговая политика, кризис, антикризисная политика государства, антикризисные меры, налоговые каникулы, налог на прибыль, налог на добавленную стоимость, бюджетно-налоговая политика, антикризисное налоговое регулирование.

Julia V. Trushina, Post-graduate student, the Department of Taxes and Taxation, Moscow State University of Economics, Statistics and Informatics (MESI)
Tel.: 8 (909) 946-21-21
E-mail: JTrushina@mesi.ru

STATE'S FISCAL POLICY IN TERMS OF A CRISIS

A package of measures of anti-crisis fiscal regulation in Russia and its impact on the current situation of fiscal area of Russian are considered in the article. The measures taken by Government in the sphere of taxation in the 2008-2009 are presented.

Keywords: taxes, tax measures, fiscal policy, crisis, anti-recessionary policy of the state, anti-recessionary measures, tax vacation, income tax, value-added tax, fiscal policy, anti-recessionary tax regulation.

1. Введение

В настоящее время общепризнанно, что глобальный экономический кризис принял затяжной характер с непредсказуемыми геополитическими и геоэкономическими последствиями.

Распространение кризисных явлений на российскую экономику началось со снижением экспорта, произошло падение промышленного производства и сокращение инвестиционных программ предприятий. Как следствие, производство продукции обрабатывающей промышленности стало сокращаться опережающими темпами по сравнению с добывающей. Многие экономисты еще за два года до начала активной фазы кризиса обращали внимание на высокие риски, связанных с бесконтрольным ростом частного внешнего долга России. За счет активного кредитования российских предприятий и банков на внешнем финансовом рынке этот показатель на конец 2007 года превысил 20% ВВП [1]. Согласно официальным данным Министерства Финансов Российской Федерации государственный внешний долг на 1 января 2008 года составил 44,9 млрд. долл. [2].

Обвал фондового рынка и резкое падение котировок российских акций привело к тому, что зарубежные кредиторы стали требовать досрочного возвращения кредитов, под которые были заложены данные активы. Влияние кризиса на Россию усугублялось ее структурной уязвимостью: зависимостью от нефтегазового сектора и узостью промышленной базы со слабо развитым сектором малых и средних предприятий.

Со стороны экономического сообщества выдвигались совершенно противоречивые мнения по длительности кризиса, его глубины и мер по наиболее безболезненному выходу из критической ситуации. Российская экономика в наибольшей степени пострадала от глобального экономического кризиса. Так в IV квартале 2008 года и I квартале 2009 г. ВВП снизился в годовом выражении на 15,8% и 19,8% соответственно [3]. Снижение ВВП от докризисного уровня до минимального значения в мае 2009 года составило более 11%, что свидетельствовало о слабой устойчивости российской экономики к кризисным проявлениям.

В настоящее время поиск эффективных решений, позволяющих минимизировать и преодолеть последствия кризиса, тесно связан с выработкой предложений по антикризисным мерам и новым идеям.

Так как экономика России впервые столкнулась с системным кризисом, необходимо понять, насколько эффективны были принятые антикризисные меры.

2. Оценка действий правительства по принятию антикризисных мер

Правительством Российской Федерации в ноябре 2008 года был принят «План действий, направленный на оздоровление ситуации в финансовом секторе и отдельных отраслях экономики» [4]. В 2008 году была принята программа антикризисных мер Правительства РФ на 2009 год, в конце декабря 2009 года правительство РФ приняло программу «Основные направления антикризисных действий на 2010 год» [5]. Проводимая Правительством Российской Федерации антикризисная политика не только позволила предотвратить более глубокий спад, но и привела к сравнительно быстрому выходу экономики на положительные темпы роста. Другими важными факторами преодоления кризисной ситуации стали также рост цен на мировых рынках углеводородов и иных товаров российского экспорта, оживление мировой экономики, в первую очередь в Юго-Восточной Азии.

Первоначальные антикризисные меры бюджетной политики в России были большими по объему, чем меры, применяемые во многих других странах «G-20», а также чем меры, рекомендованные в международной практике (2% ВВП). Расходы, официально включенные в антикризисную программу, превысили 1 трлн. рублей (2,7 % ВВП). Общий объем антикризисных мер можно оценить на уровне 4,2 ВВП [1], что значительно выше, чем в большинстве других стран, пострадавших от кризиса [6].

Основным инструментом антикризисных мер служило выделение бюджетных финансовых ресурсов банкам, некоторым отраслям и системообразующим

предприятиям – предприятиям электроэнергетики, оборонного комплекса, автомобилестроения, сельского хозяйства. При этом вне зоны внимания оказались средние по масштабу предприятия. В целом этот метод себя не оправдал во многом из-за отсутствия оперативного контроля за расходованием выделенных средств.

В целях усиления оперативности осуществления антикризисных мер на 2009 год в России был принят особый порядок исполнения бюджета, когда текущие изменения в расходную часть принимались без внесения соответствующих поправок в Бюджетный кодекс РФ [7]. Данные изменения утверждались специальной комиссией, состоящей из представителей Администрации Президента, Правительства и двух палат парламента.

Были приняты меры по созданию системы оценки регионального измерения эффективности реализации антикризисных мер. Особое внимание уделялось тому, как решаются на местах наиболее острые социальные вопросы.

Центральный банк достаточно оперативно среагировал на кризисную ситуацию. Был решен вопрос с ликвидацией рискованных зарубежных активов. Налажена работа по повышению эффективности управления золотовалютными резервами страны. Это помогло преодолеть панику на финансовом и валютном рынке, так как показало экономическим агентам и рядовым гражданам, что у государства более чем достаточно ресурсов для обеспечения макроэкономической стабильности и устойчивости курса национальной валюты.

Одним из направлений, в реализации антикризисных мер, является предоставление государственных гарантий банкам для кредитования предприятий и организации. Данный вид поддержки экономики не получил широкого распространения в силу своей заформализованности. Правительством России были оперативно внесены соответствующие изменения в нормативные правовые акты, что позволило сделать эту меру одним из основных инструментов расширения кредитования экономики в кризисных условиях.

Экономический кризис является своего рода индикатором, который позволяет оценить эффективность мер бюджетно-налоговой политики.

Меры, принимаемые правительством при формировании и реализации антикризисной политики, должны соответствовать следующим критериям: актуальность и своевременность, тесное взаимодействие с другими участниками экономического сообщества, прозрачность, четкость процедур и администрирования, скоординированность принимаемых решений.

3. Инструменты реализации антикризисных мер в рамках налоговой политики

Термин «налоговая политика» прочно вошел в нашу жизнь. В последние годы правительством Российской Федерации разрабатываются основные направления налоговой политики Российской Федерации. Несмотря на то, что основные направления налоговой политики не являются нормативным правовым актом, этот документ представляет собой основание для подготовки федеральными органами исполнительной власти изменений в законодательство о налогах и сборах, соответствующим предусмотренным в нем положениям, и внесения их в Правительство Российской Федерации. Однако, данное понятие законодательно не закреплено ни в налоговом, ни в бюджетном законодательстве России. Исключением является налоговое законодательство Казахстана. Так, в ст. 10 Налогового Кодекса Республики Казахстан налоговая политика трактуется как «совокупность мер по установлению и отмене действующих налогов и других обязательных платежей в бюджет, изменению ставок, объектов налогообложения и объектов, связанных с налогообложением, налоговой базы по налогам и другим обязательным платежам в бюджет в целях обеспечения финансовых потребностей государства на основе соблюдения баланса экономических интересов государства и налогоплательщиков» [8].

Тем не менее, проблеме изучения налоговой политики, в последнее время, уделяется много внимания со стороны экономического сообщества. Разработке налоговой политики государства посвящено достаточно много научных работ, среди которых необходимо отметить труды Майбурова И.А., Горского И.В., Тищенко А.Н., Деверев М.П., Аронова А.В., Кашина В.А., Понаморева Н.В. и др.

Несмотря на большое разнообразие в научной литературе определений понятия «налоговая политика» можно выделить несколько направлений:

- первое – узконаправленное, ограничивается только областью налогов и налогообложения;
- второе направление – акцент на экономическую сущность налогов и целей налогообложения;
- третье направление предполагает раскрытие налоговой политики с позиции экономической политики государства.

Каждая точка зрения имеет свое право на существование.

В рамках данной статьи мы будем придерживаться следующего определения: государственная налоговая политика – деятельность государственных органов власти, направленная на реализацию своих функций в области налогообложения различных субъектов общества, на основе соблюдения баланса экономических интересов государства и налогоплательщиков.

Налоговая политика является важнейшим составным элементом экономической политики государства, обеспечивающим формирование федерального, региональных и местных бюджетов, содействующим развитию производства, предпринимательства, стимулирующим инвестиционную деятельность.

Налоговая политика – это не только управление налогообложением, но и воздействие на внешнюю и внутреннюю среду, в которой осуществляется налоговый процесс (общественное мнение, инфляционные ожидания, инвестиционная активность и др.). С другой стороны, существующая в конкретный исторический момент экономическая реальность оказывает существенное влияние на формирование и реализацию налоговой политики государства (колебания цен на нефть, стихийные бедствия, экономические кризисы и т.д.). Налоговая политика предполагает разработку определенного плана, наличие определенных ресурсов для его претворения в жизнь и осуществление последовательных действий для достижения поставленных целей и задач. Отсюда следует, что налоговая политика – это более широкое понятие, чем управление налогами.

Антикризисное налоговое регулирование, проводимое Правительством Российской Федерации, в первую очередь, было ориентировано на общее

стимулирование деловой активности предприятий через снижение налоговой нагрузки и принятия мер, направленных на поддержку инвестиционной активности в реальном секторе экономики (поддержка инновационной деятельности, высокотехнологических производств и содействие процессу модернизации).

4. Действия правительства в налоговой сфере при принятии мер по преодолению кризиса

1. С 1 января 2009 года снижена ставка налога на прибыль для поддержания рентабельности и оборотных средств предприятий (организаций) с 24% до 20%, при этом федеральная часть налога снижена с 6,5% до 2,5%. Регионы в дополнение к 17,5% получают 0,5% за счет федеральной части [3].

Снижение налога на прибыль содействовало поддержанию оборотных средств предприятий (организаций), что уменьшило риски потери их кредитоспособности. Для федерального бюджета в 2009 году потери от снижения ставки налога на прибыль оцениваются в 269 млрд. руб., что составляет 0,7% ВВП [9].

Кроме того, снижение налога на прибыль имело и макроэкономический эффект, выразившийся в замедлении темпов падения основных макроэкономических показателей (см. табл. 1)

2. Смягчение амортизационной политики, стимулирующее инвестиции в основной капитал и одновременно поддерживающее оборотные средства компаний в условиях экономического кризиса. Организации вправе списать единовременно на расходы текущего отчетного (налогового) периода значительную часть первоначальной стоимости основного средства 3-7 группы. В настоящее время единовременно можно списать от 10 до 30%

стоимости вводимых в эксплуатацию основных средств.

Снижение доходов федерального бюджета в результате увеличения амортизационной премии в 2009 году составили 65 млрд. рублей (0,2% ВВП) [9]. Введены и другие меры по реформированию системы начисления амортизации. Одна из них, сокращение срока полезного использования ряда основных средств (ОС) путем переноса их в группы с меньшим сроком.

Данные меры обладают определенным мотивационным потенциалом, стимулирующим предприятия к росту. Однако в условиях кризиса прибыль предприятий сокращается, и стимулирующее воздействие остается в значительной мере нереализованным. При переходе к росту влияние этих мер будет существенно более сильным.

3. Дополнительное стимулирование технологического перевооружения предприятий путем отмены НДС на определенные виды инвестиционного оборудования. Меры, связанные с НДС, в большинстве своем направлены на устранение искусственных ограничений, касающихся применения вычетов. Среди этих мер наибольшим влиянием обладают предоставление права вычета НДС с авансов, отмена обязанности перечисления НДС в денежной форме при неденежных способах расчетов. Существенной новацией является исключение из-под обложения НДС ввоза технологического оборудования, которое не имеет отечественных аналогов. Эта норма вводится (взамен нормы по исключению из-под обложения НДС ввоза оборудования в качестве вклада в уставные капиталы).

4. Поддержка доходов нефтяной отрасли на фоне падения мировых цен на нефть и дополнительная поддержка нефтедобычи в особых условиях путем

снижения налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) и установление его специальных режимов налогообложения. Ряд налоговых мер направлен на снижение налогового бремени на нефтедобывающие предприятия. В эту группу входят: повышение необлагаемого минимума при расчете ставки НДПИ с 9 до 15 долл. США [11 – с.75], и уже упоминавшееся изменение порядка списания стоимости лицензий на право пользования недрами.

Данная мера была направлена на снижение налогового бремени на нефтедобывающие предприятия в кризисных условиях. Вследствии данных мероприятий, налоговая нагрузка на вид деятельности «Добыча полезных ископаемых» снизилась в 2009 году на 0,8% добавленной стоимости, в 2010 году – на 0,6%. Выпадающие доходы федерального бюджета в результате принятых мер составили в 2009 году около 121 млрд. руб., что составило 0,3% ВВП.

Были введены понижающие коэффициенты к ставке НДПИ на нефть при добыче на выработанных месторождениях с последующим расширением сферы их применения. Усилия правительства были направлены на поддержку и стимулирования нефтедобычи в особых условиях. Доходы, выпадающие из федерального бюджета, в результате принятых мер, в 2009 году составили 0,1% ВВП, что составило около 45 млрд. рублей [12].

Введение «налоговых каникул» для определенных участков недр, разработка которых затруднена из-за сложных природных условий (территории Севера, континентальный шельф РФ, в Азовском и Каспийском морях). В 2009 году выпадающие доходы федерального бюджета от введения «налоговых каникул» составили 18 млрд. рублей.

Принятый пакет антикризисных мер способствовал поддержанию объемов добычи нефти, что позволило частично компенсировать выпадающие доходы федерального бюджета за счет роста других поступлений, таких как налог на прибыль и экспортных пошлин на нефть.

Налоговые меры в основном связаны с новациями по налогу на прибыль. Влияние этих мер (прежде всего, снижения налога на прибыль и увеличения амортизационной премии) существенно снижается по мере ухудшения финансового положения предприятий, сокращения прибыли,

Таблица 1. Краткосрочный макроэкономический эффект снижения ставки налога на прибыль [10]

Макроэкономический показатель	Фактический темп роста в 2009 г., %	Темп роста в сопоставимых условиях без принятия меры, %	Эффект от принятия меры, проц.п. темпа роста
Валовой внутренний продукт	92.1	92.0	0.1
Производство промышленности	89.4	89.2	0.2
Инвестиции в основной капитал	83.9	82.4	1.5
Оборот розничной торговли	94.8	94.8	0.0
Реальные располагаемые доходы населения	102.4	102.4	0.0

повышения неопределенности условий хозяйственной деятельности и резкого повышения стоимости импорта технологического оборудования. Большая часть налоговых мер вступила в действие с 1 января 2009 года. Две налоговые меры, направленные на облегчение финансового бремени предприятий, оперативно вступили в действие в 2008 году – изменение порядка уплаты налога на добавленную стоимость (НДС) и возможность перехода к уплате налога на прибыль на основе фактической прибыли до окончания года. Право изменить порядок расчета авансовых платежей по налогу на прибыль в рамках налогового периода, было предоставлено предприятиям только в 2008 году, причем условия, которые было необходимо выполнить налогоплательщикам, чтобы воспользоваться этим правом, были достаточно жесткие по срокам. Это привело к тому, что антикризисный потенциал этой меры был реализован, в лучшем случае, только наполовину.

Политика блокирования кризиса с помощью значительных денежных вливаний, временно ослабили последствия кризиса и вывели экономику в фазу подъема. Несмотря на принятые меры, вероятность наступления новой кризисной волны остается высокой. В связи с этим целесообразно более критично проанализировать весь спектр выработанных антикризисных мероприятий. Необходимо принять во внимание существенно изменившиеся условия хозяйствования, которые обусловлены усилением глобализации и открытости национальных экономик. Государственная налоговая политика должна быть направлена на ослабление спекулятивной составляющей за счет высокого налогообложения, и в переподчинении финансовой системы в интересах производственно-потребительской и социально-хозяйственной деятельности. Необходимо введение дополнительного налога на спекулятивные сделки.

Антикризисные меры должны рассматриваться как элемент общей социально-экономической политики государства, который должен быть встроен в контекст долгосрочного стратегического развития страны. При разработке предложений по совершенствованию антикризисной политики должно учитываться также необходимость ее взаимосвязь с ранее

разработанными мерами по переводу экономики на инновационные рельсы и снижению степени ее зависимости от экспорта сырьевых ресурсов.

Литература

1. Кудрин А. Л., Сергиенко О. А. Последствия кризиса и перспективы социально-экономического развития России. // Вопросы экономики. – 2011. – №3.

2. Структура государственного внешнего долга Российской Федерации. – http://www.minfin.ru/ru/public_debt/external/structure/

3. Алексашенко С. В., Миронов В. В., Мирошниченко Д. В. Российский кризис и антикризисный пакет: цели, масштабы, эффективность. // Вопросы экономики. – 2011. – № 2.

4. Приказ Минэкономразвития Российской Федерации «О плане действий, направленных на оздоровление ситуации в финансовом секторе и отдельных отраслях экономики» от 10 ноября 2008 г. № 383.

5. План по реализации основных направлений антикризисных действий и политики модернизации российской экономики Правительства Российской Федерации на 2010 год // утв. Правительством Российской Федерации 2 марта 2010 г.

6. Программа антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год // Российская газета. Федеральный выпуск № 4872 от 20 марта 2009 г.

7. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с изм. и доп.).

8. Налоговый Кодекс Республики Казахстан (от 10 декабря 2008 года № 100-IV ЗРК). Алма-Ата, 2009 год.

9. Петрухина Е. Налоговые маневры под модернизацию. – <http://ecpol.ru/index.php/macroeconomics/2012-04-05-13-38-34/166-manevry-na-nalogovom-pole> // 25 декабря 2012 г.

10. Данные Центра макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования (ЦМАКП).

11. Оценка антикризисных мер по поддержке реального сектора российской экономики: Доклад к X международной научной конференции ГУ ВШЭ по проблемам развития экономики и общества, Москва – 7-9 апреля 2009 г. / Ю. В. Симачев и др. – ВШЭ и МАЦ – М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2009, 134 с.

12. Показатели системы национальных счетов России в 2009 г. – <http://www.protown.ru/information/hide/7514.html>

References

1. Kudrin A. L., Sergienko O. A. The effects of the crisis and prospects of social-economic development of Russia. // Questions of economy. – 2011. – №3.

2. The structure of the state external debt of the Russian Federation. - http://www.minfin.ru/ru/public_debt/external/structure/

3. Aleksashenko S. V., Mironov V. V., Miroshnichenko D. V. The Russian crisis and the anti-crisis package: objectives, scope, effectiveness. // Questions of economy. – 2011. – № 2.

4. Order of the Ministry of economic development of the Russian Federation «On the action plan aimed at improving the situation in the financial sector and separate branches of economy» dated November 10, 2008. № 383.

5. Plan for the implementation of the main directions of anti-crisis actions and policies of modernization of the Russian economy the Government of the Russian Federation for 2010 // The government of the Russian Federation on March 2, 2010.

6. Program of anti-crisis measures of the Government of the Russian Federation for 2009 // The Russian Newspaper. Federal issue. № 4872 from 20 of March 2009.

7. Budget code of the Russian Federation dated 31 July 1998. № 145-FZ (with changes and addition.).

8. The tax Code of the Republic of Kazakhstan from December 10, 2008, № 100-IV ZRK). Alma-ATA, 2009.

9. Petrukhina E. Tax maneuvers under modernization. – <http://ecpol.ru/index.php/macroeconomics/2012-04-05-13-38-34/166-manevry-na-nalogovom-pole> // the 25th of December 2012.

10. The data of the Center for macroeconomic analysis and short-term forecasting.

11. Evaluation of anti-crisis measures supporting the real sector of the Russian economy: a Report to the X international scientific conference of the HSE on the problems of development of economy and society, Moscow, April 7-9, 2009. / YULIA. Simachev, etc. The HSE and MATZ - M.: The publishing house of the GU-HSE, 2009, 134 with.

12. Indicators of the system of national accounts of Russia in 2009. - <http://www.protown.ru/information/hide/7514.html>