

## НАЛОГОВАЯ СИСТЕМА РОССИИ И ПУТИ ЕЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

**Ю.Г. Швецов**

Алтайская академия экономики и права,  
Барнаул

**С.Г. Золотаренко, А.Ю. Руди**

Новосибирский государственный университет  
экономики и управления – «НИНХ»

yu.shvetsov@mail.ru

Налоги из простого инструмента мобилизации доходов бюджета государства давно превратились в основной регулятор всего воспроизводственного процесса, влияя на все пропорции, темпы и условия функционирования экономики. Российское налогообложение отличают крутые исторические зигзаги. Никогда за всю историю налогообложения в нашей стране величина обобществляемых через налоги средств не соизмерялась с экономико-финансовыми возможностями непосредственных производителей. Установление и сбор налогов всегда носили характер ярко выраженного фискального начала. И пока в нашей стране предпринимается недостаточно усилий для формирования оптимального финансово-налогового механизма экономического роста.

**Ключевые слова:** инфляционный налог, налоги, налоговая нагрузка, налоговая система, налоговое законодательство, налоговые льготы, регрессивность налогообложения, структура налогов, фискальный характер налогообложения

Анализ современной ситуации в российской экономике приводит к выводу, что финансовая, и прежде всего налоговая, система негативно влияет на развитие экономики. По-прежнему преобладает фискальный подход, не анализируется действительная эффективность налоговой системы, которая заключается, прежде всего, не в абсолютной величине налоговых сборов, а в налоговом воздействии на развитие производства как источник всех финансовых поступлений. Пример развитых стран свидетельствует именно о том, что система налогообложения выступает одним из основных методов государственного регулирования экономики. В результате налоговая систе-

ма РФ является серьезно деформированной, сконцентрировав в себе острейшие противоречия, прежде всего в функциональной составляющей.

Оценивая любую налоговую систему, следует исходить из того, что она представляет собой сложный, эволюционный социальный феномен, тесно связанный с состоянием экономики. Задачи налоговой системы меняются с учетом политических, экономических и социальных требований, предъявляемых к ней. Наряду с этим законодательная практика в области управления налогами, соответствующие ей шаги и действия налогового администрирования должны еще подчиняться логике здравого экономического смысла. Принципиальные

подходы к существованию организации налогового производства есть уже принципы построения государственной налоговой системы, развивающие нормы Конституции государства применительно к конкретному периоду его развития.

### **Важнейшие недостатки системы налогообложения**

К основным порокам действующей налоговой системы в РФ можно отнести следующие.

1. Нестабильность налоговой политики, которая проявляется в ее неустойчивости, противоречивости, сильной зависимости от субъективных и конъюнктурных факторов.

2. Чрезмерный налоговый гнет, возложенный на налогоплательщика. Суммарная налоговая нагрузка, приходящаяся на отдельного предпринимателя, исключительно велика, субъекты налоговых отношений вынуждены непрерывно нарушать налоговое законодательство путем ухода от налогов с помощью различных «черных» и «серых» схем.

При этом надо учесть, что перед российскими предприятиями стоят задачи почти полного обновления технической и технологической базы производства, восстановления оборотных средств, освоения рынков сбыта, создания рыночной инфраструктуры – и все это в условиях острейшей нехватки капитала.

3. Низкий уровень собираемости налоговых платежей. В развитых зарубежных странах бюджеты всех уровней собирают от 30 до 50 % валового внутреннего продукта (ВВП), а кое-где даже больше. У нас же в самые благополучные по сбору налогов месяцы этот показатель едва достигает 15 % ВВП.

4. Отсутствие стимулов для развития реального сектора экономики. В действующей налоговой системе не предусмотрено сколько-нибудь серьезных льгот для отечественных товаропроизводителей, в результате чего инвестиционные вложения в экономику близки к нулю. Российские промышленность и сельское хозяйство лишены инновационных вливаний, а их вклад в ВВП национального хозяйства стремительно снижается.

5. Эффект инфляционного налогообложения. Известно, что в результате межотраслевой конкуренции равные капиталы, независимо от их органического строения, приносят в среднем одинаковую прибыль. Рублевый прирост поступлений в бюджет, отражающий собой процесс инфляционного налогообложения, искусственно вмешивается в этот стоимостной закон и создает тем самым неравенство в налоговой нагрузке плательщиков, вследствие которого дополнительные потери несет капитал с длительным циклом оборота (фермерский, промышленный).

6. Формирование нерациональной структуры внешней торговли. Отсутствие среди поставок за рубеж технически сложной, наукоемкой и трудоемкой продукции для обеспечения ценовой конкурентоспособности товаров на мировом рынке обуславливает реакционный характер механизма действия НДС. В современной России с ее сырьевым характером экспорта и развитыми добывающими и металлургическими отраслями освобождение от уплаты НДС способствует превращению России в сырьевую колонию для западного капитала.

7. Чрезмерный объем начислений на заработную плату. Существует объективное противоречие между двумя основными

субъектами налоговых отношений – государством и налогоплательщиками, которое воспроизводится непрерывно. Оно заключается в том, что частный собственник в погоне за максимальной прибылью стремится минимизировать издержки производства, в том числе и зарплату. Государству же для динамичного развития производительных сил, наоборот, требуется высокий платежеспособный спрос населения.

Действующая налоговая система это противоречие возводит в ранг абсурда тем, что обязывает работодателя выплачивать в виде различных начислений и налогов более половины от фактической заработной платы наемных работников. Естественно, что предприниматель уводит зарплату в тень, что обуславливает низкий уровень потребления населения и накопление застойных тенденций в социально-экономическом развитии страны ( см. также: Швецов Ю.Г., 2007<sup>1</sup>; Швецов Ю.Г., 2012<sup>2</sup>).

К числу других, не менее важных, пороков проводимой сейчас в России налоговой политики относятся следующие:

– ярко выраженная регрессивность налогового обложения (только низкооплачиваемые наемные работники платят подоходные и социальные налоги в полной мере);

– неравновесное возложение основного налогового бремени на производственные отрасли;

– исключение из налогообложения экономических выгод, извлекаемых не в форме рублевых денежных доходов (в по-

<sup>1</sup> Налоговая система России: можно ли исправить существующие недостатки? // Вопросы экономики. – 2007. – № 4. – С. 140–145.

<sup>2</sup> Бюджетно-налоговая система РФ: состояние кризиса // Финансовый бизнес. – 2012. – № 5. – С. 53–57.

рядке прямого присвоения имущества, в виде наличных инвалютных доходов, через перевод средств на счета в зарубежных оффшорных зонах и т. д.).

Причем только в России существует явная тенденция предоставлять более льготные налоговые режимы для так называемых «мобильных» видов деятельности (финансовых операций, посреднических услуг, сделок с ценными бумагами и т. д.), которые относительно легко могут быть перенесены за пределы территории страны, чем для видов деятельности и доходов, жестко привязанных к ее территории (таких как производственная деятельность, добыча природных ископаемых, транспортные услуги, доходы от работы по найму и т. п.).

Таким образом, напрашивается вывод о том, что российская налоговая система переживает кризис, который является серьезным тормозом на пути социально-экономического развития нашей страны.

### **Низкая результативность реформирования**

Ожидаемых позитивных сдвигов в налоговой сфере пока не наблюдается. Спешно введенные формы налогов показывают далеко не ту эффективность, которая предполагалась при их внедрении, а именно:

– от общих сборов НДС до половины уходит на возвраты;

– налог на прибыль не дает ожидаемого прироста поступлений;

– переход на «плоскую» шкалу подоходного налога с физических лиц не привел к выходу «из тени» значительных объемов заработной платы.

Перед государством всегда стоит противоречивая задача: с одной стороны, значительно увеличить поступления налогов в бюджеты всех уровней; с другой сторо-

ны, резко снизить налоговое бремя на налогоплательщиков. Решить эту задачу могли бы помочь два огромных резерва, которые пока не используются, – это налоговые льготы и теневая экономика.

Притом что все бюджетные расходы урезаются и выплачиваются с огромными задержками, льготники – это единственная категория, которая получает бюджетную поддержку полностью и даже не в срок, а авансом. Точная сумма предоставленных льгот не поддается учету – рынок услуг по обналаживанию денег базируется на недобросовестных льготниках, которые посредством фиктивных сделок выводят из-под налогообложения всех желающих.

Каждое решение о предоставлении льгот обосновывается важными общегосударственными интересами. Но трудно привести пример, когда бы проверки эффективности использования уже предоставленных льгот подтвердили достижение тех результатов, которые обещались при получении налоговых льгот. Обратных же примеров множество по всей России.

Еще больший резерв для налогообложения – это теневая экономика. Высокие налоги в сочетании с запредельно высокими процентными ставками по кредитам (т. е. с фактической недоступностью кредитов и инвестиций), с технической и технологической отсталостью производства, с конкуренцией со стороны льготников и зарубежных производителей означают для подавляющего большинства невозможность даже простого воспроизводства.

Между тем капиталам, укрытым от налогообложения, даже при желании владельцев крайне сложно вернуться в легальную производственную сферу: инвестиции стали настолько необычным явлением, что несомненно привлекают внимание налого-

вых органов к источнику средств. Поэтому капиталы, единожды попавшие в теневой оборот, так в нем и остаются или вывозятся за границу, потому что из российской производственной сферы их выталкивает современная налоговая система.

Таким образом, действующие формы и средства налогообложения экономически не «привязаны» к реальной хозяйственной жизни, их воздействие на экономические процессы имеет исключительно фискальный, подавляющий характер, и, соответственно, при таких обстоятельствах даже позитивные сдвиги в экономической действительности не дают оснований надеяться на прирост налоговых поступлений.

### Налоговая стратегия

Насущная необходимость налоговой реформы бесспорна, и здесь очень важно определиться в стратегии ее проведения. Главным является усиление регулирующей функции налогов, направленной на согласование интересов государства и предпринимателей, поощрение товаропроизводителей, осуществление рациональной региональной экономической политики и устранение противоречий в действующем законодательстве.

Если исходить из приоритетных целей экономической политики, то направленность налоговой реформы должна быть следующей:

- высокая прогрессивность обложения особо больших, спекулятивных доходов;
- установление необлагаемого налогом минимума для получателей особо низких доходов;
- максимально льготное налогообложение производственного сектора и низкооплачиваемого наемного труда (социальные налоги);

– льготное обложение основных продуктов потребления, определяющих необходимый его минимум (и соответственно стоимость рабочей силы);

– льготные режимы обложения экспортной продукции перерабатывающей промышленности и высокотехнологичных отраслей;

– повышенное обложение прибылей и доходов, вывозимых за рубеж не с целью содействия экспорту товаров и услуг;

– особо льготный налоговый режим для инвестиционной деятельности и в первую очередь – для вложений в высокотехнологичные и наукоемкие отрасли.

Очень важным направлением в налоговой реформе является стабильность налогового законодательства. Корректировка налоговой системы, особенно в переходный период развития общества, – естественный и неизбежный процесс. Тем не менее осуществлять его нужно безболезненным для налогоплательщиков способом. Недопустимо вносить изменения в налоговое законодательство каждый месяц. Целесообразно накапливать необходимые изменения и дополнения, вносить их на рассмотрение вместе с проектами бюджетов, вводить с первого января следующего года и ни в коем случае задним числом.

В настоящее же время ежегодно вносятся и пересматриваются на федеральном и региональном уровнях десятки законодательных актов по налогам. Сроки изменения тех или иных налогов не соответствуют показателям утвержденного бюджета, вследствие чего нарушается главное требование, необходимое для эффективного и бесперебойного функционирования налогового механизма: устойчивость и предсказуемость законодательства, касающегося налогообложения юридических и физических лиц.

Главными целями государственного воздействия на экономику должны быть подавление циклического развития, модификация и смягчение кризисов, достижение устойчивого экономического роста, полная занятость трудоспособного населения, обеспечение стабильности цен на жизненно необходимые товары и достойного уровня доходов населения, создание системы социальной защищенности граждан и т. д. Роль государства в налогообложении должна проявляться также во всемерной поддержке совместно с органами местного самоуправления малого и среднего бизнеса, создании конкурентной среды.

Вопрос, из чего исходить при формировании программы проведения налоговой реформы, освещается специалистами по-разному. Наиболее типичным является мнение представителей финансовой и налоговой федеральной администрации (Министерства финансов РФ и Федеральной налоговой службы РФ). Официальная версия концептуальных обоснований стратегии налогообложения в России воплотилась в Налоговом кодексе РФ.

При этом за исходную основу преобразований берется действующая система налогообложения с постепенной сменой в ней тех или иных подсистем и блоков в зависимости от проявления в них явных сбоев. Однако при этом практически неизменными остаются отношения собственности, принципы государственного устройства, технологическое состояние производства, система распределения материальных и финансовых ресурсов, оплата труда и т. п. Следствием этого являются неизбежно возникающие через определенное время новые диспропорции в системе налогообложения.

Более перспективным является другой путь: изменить структуру налогового потенциала и систему управления налогообложением одновременно с тщательным системным анализом всех структур и составляемых экономики, выявлением наиболее негативных тенденций ее развития, отработкой программы их устранения.

### **Важнейшие компоненты налоговой реформы**

Какие же конкретные направления налоговой реформы представляются наиболее прогрессивными?

1. Реформа налоговой системы должна быть комплексной, все предусмотренные в ней механизмы должны запускаться одновременно и в полном объеме. Для этого надо принять два принципиальных, можно сказать, политических решения:

– существенно (примерно на треть) уменьшить налоговую нагрузку в основном путем снижения налоговых ставок в первую очередь для товаропроизводителей;

– одновременно с этим обеспечить уплату всех налогов каждым налогоплательщиком в соответствии с законом.

Иными словами, необходимо создать в стране условия, которые, с одной стороны, не принуждали бы честного и законопослушного налогоплательщика искать и находить пути ухода от налогообложения, а с другой – закрыли бы для нечестного налогоплательщика все ныне используемые лазейки.

2. Усиление справедливости налоговой системы за счет:

– выравнивания условий налогообложения для всех налогоплательщиков (прежде всего за счет имеющихся необоснованных льгот и исключений);

– отмены неэффективных и оказывающих наиболее негативное влияние на хозяйственную деятельность налогов и сборов;

– исключения из самих механизмов применения налогов и сборов тех норм, которые искажают их экономическое содержание.

3. Обеспечение стабильности налоговой системы, а также определенности в объемах налоговых платежей для налогоплательщиков на длительный период.

4. Изменение структуры налогов. Нужно двигаться в сторону постепенного отказа от налогов, возлагающих дополнительное бремя на прирост доходов и прибыли, заработной платы, объемов производства, инвестиций, занятости. Это создаст мощные стимулы для модернизации производства, увеличения внешних и внутренних инвестиций.

5. Совершенствование системы налоговых ставок, которые определяют сумму налогового изъятия. Это относится к целому ряду налогов, и в первую очередь к налогу на прибыль. Следовало бы ввести (сначала в отдельных регионах) регрессивные ставки налога на прибыль, когда при увеличении суммы налогооблагаемой прибыли ставка понижается.

При таком методе понижающая прогрессия ставок будет стимулировать не стремление уменьшить (скрыть) налогооблагаемую базу, а показать ее в полном объеме, так как чем больше сумма полученной прибыли, тем меньше ставка налога. Регрессия ставок привела бы к стимулированию капитальных вложений в научно-технический прогресс. В этом случае бюджетные поступления не сократятся, так как сумму платежей в бюджет определяет не столько ставка, сколько величина налогооблагаемой базы, которая в

этом случае имела бы тенденцию к росту (см. также: Лысенко И.В., 2011<sup>3</sup>; Уланова Н.К., Губенко Д.В., 2011<sup>4</sup>).

6. Ликвидация всех налогов, прямо или косвенно связанных с заработной платой.

7. Существенное снижение ставки НДС, широкое применение налогов, удерживаемых при выплате доходов, а также замена налога на чистую прибыль налогом на выводимые из предприятия доходы.

К последним следует отнести:

– распределяемую часть прибыли предприятий (дивиденды);

– любые другие выплаты в пользу пайщиков (акционеров), включая и предоставление ссуд и кредитов;

– возвраты капитала в любых формах и избыточные (сверх нормальных размеров) оклады, жалованья, субсидии, опционы директорам и высшим управляющим компаний.

8. Переход от налогообложения факторов производства к обложению исчерпаемых природных ресурсов и различных форм природной ренты. Речь идет о так называемых энергетических налогах, которые широко распространены в странах Западной Европы. При правильном их применении этими налогами можно было бы заменить практически все федеральные налоги.

9. Отказ от идей налогообложения малого бизнеса. Государство не может и не должно карать своих граждан за то, что они не просто берут на себя все заботы о собствен-

ном благополучии, но еще и создают рабочие места для своих близких или знакомых. Разумеется, подобная свобода от налогов должна распространяться лишь на действительно малые предприятия такие, где:

– их учредители не только вкладывают деньги, но и работают и участвуют в управлении;

– среди учредителей нет юридических лиц;

– предприятие действует на основе полной (неограниченной) ответственности по своим обязательствам;

– число наемных работников либо ограничивается членами семьи, либо составляет не более 5–10 человек;

– оборот не превышает установленного максимума, а чистая прибыль – кратного прожиточного минимума.

### Варианты развития

Резюмируя, подчеркнем, что имеются лишь два пути, между которыми предстоит сделать выбор государству. Один из них – наращивание контрольного аппарата, другой – радикальное реформирование налоговой системы с тем, чтобы имеющихся возможностей контроля было достаточно для обеспечения сбора налогов.

В русле первого пути находятся традиционно и регулярно предлагаемые Правительством меры, которые выдаются за реальную налоговую реформу. Они сочетают снижение налоговых ставок с введением дополнительных контрольных процедур. Однако громоздкий и дорогостоящий налоговый аппарат, какой сегодняшняя Россия просто не может содержать, все же не обеспечивает полного контроля за ситуацией.

Другой путь связан с кардинальным реформированием налоговой системы с ак-

<sup>3</sup> Лысенко И.В. Налоговые риски в деятельности коммерческих организаций: сущность и управление // Вестник НГУЭУ. – 2011. – № 1. – С. 169–179.

<sup>4</sup> Уланова Н.К., Губенко Д.В. Налоговая политика как фактор социально-экономического развития региона // Вестник НГУЭУ. – 2011. – № 2. – С. 154–165.

центом не на фискальную, а на регулирующую функцию налогообложения, рациональную и прогрессивную структуру налогов, учитывающую вклад налогоплательщика в экономический рост собственного государства. Соответственно, исчезают налоговые препятствия для капиталовложений, создаются предпосылки для возвращения теневых капиталов в производство. Проблема теневой экономики решается не путем уничтожения теневого сектора, а за счет интеграции, возвращения его в легальное русло.

#### Литература

*Лысенко И.В.* Налоговые риски в деятельности коммерческих организаций: сущность и управление / И.В. Лысенко // Вестник НГУЭУ. – 2011. – № 1. – С. 169–179.

*Уланова Н.К.* Налоговая политика как фактор социально-экономического развития региона / Н.К. Уланова, Д.В. Губенко // Вестник НГУЭУ. – 2011. – № 2. – С. 154–165.

*Швецов Ю.Г.* Налоговая система России: можно ли исправить существующие недостатки? / Ю.Г. Швецов // Вопросы экономики, 2007. – № 4. – С. 140–145.

*Швецов Ю.Г.* Бюджетно-налоговая система РФ: состояние кризиса / Ю.Г. Швецов // Финансовый бизнес. – 2012. – № 5. – С. 53–57.