
ФИНАНСОВЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ

УДК 336.22

Д.С. Голуб

НОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКЕ РОССИИ

Аннотация. В статье, на основе анализа динамики структуры и поступлений основных налогов в консолидированный бюджет Российской Федерации, налоговой нагрузки на экономику, показаны тенденции изменения налоговой политики страны как в целом, так и в отношении отдельных налогов, намечены направления изменения налоговой политики в преддверии разработки комплекса мер по совершенствованию налоговой системы и усилению ее влияния на рост экономики и инвестиций, стимулирование деловой активности.

Ключевые слова: налоги, функции налогов, налоговая политика, налоговые поступления, структура налоговых доходов, налоговые льготы.

Dmitry Golub

NEW TRENDS IN THE TAX POLICY OF RUSSIA

Annotation. The article based on the analysis of the dynamics of the structure and revenues of major taxes in the consolidated Russian budget, tax burden on the economy shows the trends in the tax policy of the country as a whole, and in relation to certain taxes, outlined the direction of change in tax policy in the run-up to the complex development measures to improve the tax system and increase its impact on economic growth and investment, stimulating economic activity.

Keywords: taxes, tax functions, tax policy, tax revenues, tax revenues structure, tax incentives.

В 2017 г. началась работа по совершенствованию налоговой системы России, которая должна быть реализована путем внесения изменений в налоговое законодательство в 2018 г., чтобы эти изменения начали действовать с 2019 г. Эта работа должна найти отражение в изменении налоговой политики страны на среднесрочную перспективу в целях обеспечения стабильности налоговой системы и обоснованной дифференциации налоговой нагрузки в отраслевом разрезе. В то же время отчетные данные Федеральной налоговой службы России за последние годы, несмотря на сложные экономические условия, свидетельствуют о положительных результатах ее работы (см. табл. 1).

Как следует из данных таблицы 1, общая сумма налоговых поступлений в консолидированный бюджет России в 2015 г. по отношению к 2014 г. составила 109 %. При этом первое место по доле налоговых доходов принадлежит налогу на добычу полезных ископаемых, на втором – налог на доходы физических лиц, третье и четвертое занимают налог на прибыль организаций и НДС. Эти 4 налога обеспечивают 4/5 всей суммы налоговых доходов страны. Доля остальных налогов в совокупности составляет 20 %.

Ухудшение экономической ситуации больше всего отразилось на замедлении роста поступлений налога на доходы физических лиц в связи с некоторым снижением реальных доходов населения, поскольку рост номинальной среднемесячной заработной платы в 2015 г. не компенсировал ее реальное снижение по сравнению с 2014 г. Данные таблицы 1 не включают суммы таможенных пошлин и взносов в государственные страховые внебюджетные фонды, которые обычно учитываются при расчетах показателя общей налоговой нагрузки на экономику, исчисляемого в процентах к валовому

внутреннему продукту (ВВП) (см. табл. 2). Как видим, уровень общей налоговой нагрузки за период с 2011 по 2015 г. снизился с 34,5 до 30,17 % в основном за счет доходов и пошлин от налогообложения нефти, газа и нефтепродуктов в 2015 г.

Таблица 1

Динамика структуры и поступлений основных налогов в консолидированный бюджет Российской Федерации в 2014–2015 гг. [1]

Налоги	2014 г.		2015 г.		2015 г. в % к 2014 г.
	млрд руб.	%	млрд руб.	%	
Налог на добычу полезных ископаемых	2904	23	3227	23	111
Налог на доходы физических лиц	2689	21	2807	20	104
Налог на прибыль организаций	2373	19	2599	19	110
Налог на добавленную стоимость	2181	17	2448	18	112
Налоги на имущество	955	8	1068	8	112
Акцизы	999	8	1014	7	102
Другие налоги	569	4	625	5	110
Всего	12670	100	13788	100	109

Таблица 2

Структура налоговых доходов бюджета расширенного правительства Российской Федерации в 2011–2015 гг. в % к ВВП [4]

Виды налоговых доходов	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Налоговые доходы и платежи, в том числе:	34,50	32,49	31,80	31,90	30,17
Страховые взносы на обязательное государственное социальное страхование	6,30	6,13	6,61	6,46	6,98
Налог на добавленную стоимость	5,81	5,30	4,98	5,06	5,24
Таможенные пошлины	8,25	7,62	7,00	7,09	4,16
Налог на добычу полезных ископаемых	3,65	3,67	3,63	3,73	3,99
Налог на доходы физических лиц	3,57	3,38	3,52	3,47	3,47
Налог на прибыль организаций	4,06	3,52	2,92	3,05	3,22
Акцизы	1,16	1,25	1,43	1,38	1,32
Прочие налоги и сборы	1,71	1,62	1,71	1,67	1,78
Из общей суммы доходов – доходы от налогов и пошлин, связанные с обложением нефти, газа и нефтепродуктов	10,75	10,37	9,94	10,18	7,63

Анализ данных таблиц 1 и 2 позволяет сделать выводы о тенденциях изменения налоговой политики, как в отношении общей налоговой нагрузки, так и по отдельным налогам. Налоговую политику обычно определяют как совокупность действий органов власти, определяющих формирование налоговой системы для достижения определенных стратегических целей в ходе развития экономики [2]. Налоговая политика является составной частью финансовой политики, которая в свою очередь входит в социально-экономическую политику государства. При этом налоговая политика очень тесно смыкается с бюджетной и таможенной политикой.

Основные положения налоговой политики Российской Федерации разрабатываются Министерством финансов России на предстоящий год и на плановый период двух последующих лет. Эти материалы используются при планировании федерального бюджета и подготовке проектов бюджетов субъектов федерации, а также являются основой для внесения изменений в законодательство о налогах и сборах, обеспечивая прогнозируемость налоговой политики государства. На уровне субъектов Российской Федерации возможности формирования региональной налоговой политики ограничиваются разрешенными Налоговым кодексом РФ диапазонами изменения налоговых ставок и правом устанавливать налоговые льготы по региональным налогам, а также в отношении части налога на прибыль организаций, зачисляемой в их бюджеты. На местном уровне муниципальные власти на своих территориях могут дифференцировать налоговые ставки в установленных пределах и конкретизировать льготы по земельному налогу и налогу на имущество физических лиц [6, с. 12].

Следует сказать, что одной из общих тенденций при формировании государственной налоговой политики явилась фиксация действующих налоговых условий для бизнеса в течение 4-х лет, начиная с 2014 г. В сочетании с уменьшением доли налоговых доходов от нефтегазового сектора это привело к снижению налоговой нагрузки на экономику до 30 %, доведя ее до уровня ниже среднего по странам ОЭСР (34,44 % – 2014 г.) [4].

Данные таблицы 1 позволяют проследить тенденции налоговой политики в отношении отдельных налогов. Обычно в налоговой политике намечаются изменения налоговых ставок, которые сказываются на величине налоговой нагрузки и суммах, поступающих в бюджетную систему налогов. Однако в отношении ряда налогов при сохранении уровня налоговых ставок меняются правила определения налоговой базы или вводятся поправочные коэффициенты, увеличивающие налоговые платежи. Например, заметный рост поступлений имущественных налогов связан с переходом налоговой базы на кадастровую стоимость объектов, с приобретением физическими лицами новых объектов жилой и нежилкой недвижимости, усилением контроля за своевременной регистрацией прав на них и постановкой на налоговый учет, увеличением ставок налога на имущество физических лиц представительными органами местного самоуправления ряда территорий. Значительный рост поступлений транспортного налога обусловлен увеличением количества приобретаемых транспортных средств, повышением налоговых ставок, которые во многих регионах приблизились к предельным значениям, введением повышающих коэффициентов при расчете налога для автомашин стоимостью более 3 млн руб. В результате в отношении имущества физических лиц стала активнее проявляться тенденция реализации прогрессивного налогообложения дорогостоящих объектов. Замедление роста поступлений отмечено по земельному налогу, по которому переход на кадастровую оценку земли начался несколькими годами раньше, и к настоящему времени кадастровая стоимость земельных участков стабилизировалась, хотя и сохраняется большое количество обращений владельцев имущества по поводу ее пересмотра в меньшую сторону.

Продолжается тенденция дифференциации подходов к налогообложению объектов налогообложения по различным видам полезных ископаемых, в основном, нефтяных месторождений. По этому виду природных ресурсов налоговая политика тесно соприкасается с таможенной. Она получила название налогового маневра, который предусматривает снижение экспортных пошлин на нефть с

параллельным ростом ставок налога на добычу полезных ископаемых. Основной целью данного маневра является снижение зависимости российского бюджета от экспортных пошлин, величина которых меняется пропорционально росту или снижению цен на нефть. Результаты осуществления налогового маневра в сфере налогообложения нефти можно признать положительными, поскольку налоговые доходы в этой отрасли показали рост на уровне не ниже среднего показателя. Однако такой маневр приводит к увеличению стоимости нефти на внутреннем рынке, а соответственно и цен на бензин. Для предотвращения повышенного роста цен на нефтепродукты было применено снижение акцизов на бензин, которые в перспективе будут увеличиваться, хотя и замедленными темпами. Практика осуществления налогового маневра в сфере налогообложения нефти и нефтепродуктов лишний раз подтверждает необходимость тесной увязки налоговой, таможенной и бюджетной политики в процессе реализации фискальной и регулирующей функций налогов.

Взаимосвязь с бюджетной политикой проявляется также и в отношении регулирующих налогов. Таковым является налог на прибыль организаций, большая часть которого поступает в региональные бюджеты. В целях укрепления доходной базы федерального бюджета изменилось соотношение федеральной и региональной составляющей налога на прибыль. Если до 2017 г. в федеральный бюджет зачислялось 2 % из 20 % общей ставки данного налога, то теперь на период до 2020 г. эта доля увеличена до 3 % [6, с. 284].

Особое место в налоговой политике занимает поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства, в основном осуществляемая через специальные налоговые режимы. Наиболее широко используемым режимом в данной сфере является упрощенная система налогообложения, применение которой обеспечивает реальное снижение налоговой нагрузки и максимальное упрощение налогового учета. Однако и здесь есть ряд ограничивающих условий, сдерживающих рост сферы малого предпринимательства. Прежде всего, это ограничение по величине годового дохода на уровне 150 млн руб. [6, ст. 346.13], которое фактически позволяет использовать упрощенную систему только микропредприятиям. Предприятия, которые согласно нормативным документам [3] считаются малыми, в настоящее время могут иметь годовую выручку до 800 млн руб., но воспользоваться преимуществами упрощенной системы могут только те, у которых доход не превышает 150 млн руб. Средние предприятия с численностью до 250 чел. и доходом до 2 млрд руб. в год вообще не имеют налоговых преференций. Это сдерживает развитие сектора малого и среднего предпринимательства и ставит под угрозу выполнение Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в России до 2030 г.

В рамках малого бизнеса важное место принадлежит индивидуальному предпринимательству, для которого с 2014 г. действует специальный налоговый режим – патентная система налогообложения. При этом Налоговый кодекс РФ определяет только базовые условия этого режима, а размеры годового дохода, по которым рассчитывается сумма патента, устанавливаются законами субъектов Российской Федерации. За последние годы в субъектах Федерации проделана большая работа по уточнению и дифференциации сумм потенциального годового дохода с учетом особенностей различных видов деятельности и условий работы предпринимателей. Появилась новая категория предпринимателей – самозанятые граждане, для которых условия налогообложения должны быть предельно простыми.

Еще одно направление налоговой политики связано с совершенствованием налогового администрирования, которое должно обеспечить полное поступление налоговых платежей в бюджетную систему страны. Наряду с некоторым ужесточением санкций за несвоевременную уплату налогов, в практике налоговых органов появилась новая форма предварительного налогового контроля – налоговый мониторинг, который предполагает оперативное общение крупнейших налогоплательщиков с налоговыми инспекциями, позволяет получить налоговую консультацию при осуществлении отдельных операций.

Как видим, большинство направлений и инструментов налоговой политики, которые реализуются через изменения налогового законодательства, связаны с выполнением фискальной функции налоговой системы. В современных условиях не менее важным является развитие регулирующей функции налогов, которая осуществляется с помощью налоговых льгот и преференций. Это касается полного или частичного освобождения от уплаты налога, снижения налоговых ставок, уменьшения налоговой базы, введения налоговых вычетов и др. Исследования, проведенные Счетной палатой России, показали постоянный рост налоговых льгот и преференций, предоставляемых федеральным законодательством, количество которых приблизилось к 300 позициям [5]. Это приводит к росту налоговых расходов, которые одновременно становятся выпадающими доходами бюджетов.

Здесь возникает две проблемы. Первая связана с тем, что многие льготы по региональным налогам установлены федеральным законодательством, и региональные власти обязаны их предоставлять, сокращая свои бюджетные ресурсы. Вторая проблема касается эффективности использования или отдачи льгот. Этот вопрос часто не отслеживается, не учитывается период, по истечении которого налоговая льгота должна принести определенный результат. Кроме того, некоторые льготы вообще не используются налогоплательщиками.

Целый ряд льгот имеет социальную направленность. Оценка их результативности требует установления отдельных показателей, фиксирующих воздействие этих льгот. В итоге, несмотря на рост количества налоговых льгот, не достигается ожидаемый социально-экономический результат их применения, а, следовательно, и слабо реализуется регулирующая функция налоговой системы.

Краткий анализ основных тенденций изменения налоговой системы Российской Федерации, отражающих налоговую политику государства, позволяет сделать вывод о недостаточной реализации регулирующей и социальной функций налогов. Для решения этой проблемы необходимо отразить в налоговой политике расширение возможностей регионов в отношении введения налоговых льгот по региональным и местным налогам, сократив до минимума их перечень, устанавливаемый федеральным законодательством. Должен быть определен временной диапазон действия налоговых льгот с обязательным отчетом о результативности их применения. Необходимо также установить приоритетные направления налогового стимулирования, такие как развитие инновационной деятельности, малого и среднего предпринимательства с учетом территориальной специфики, рынка ценных бумаг, поддержка многодетных семей, введение моратория на изменение налогового законодательства на период от 2 до 4 лет, обеспечить более тесную увязку налоговой, бюджетной и таможенной политики. Это позволит усилить влияние налоговой системы на рост экономики и стимулирование деловой активности.

Библиографический список

1. Налоговая аналитика : официальный сайт Федеральной налоговой службы РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://analytic.nalog.ru/portal/index.ru-RU.htm> (дата обращения : 03.04.2016).
2. Национальная экономика : учебник / Под ред. П. В. Савченко. – 4-е изд. – М. : ИНФРА-М, 2016. – 839 с.
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 04.04.2016 г. № 265 «О предельных значениях дохода, полученного от осуществления предпринимательской деятельности, для каждой категории субъектов малого и среднего предпринимательства» // СЗ РФ. – 2016. – № 15. – Ст. 2097.
4. Проект Основных направлений налоговой политики Российской Федерации на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов [Электронный ресурс]. – Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения : 30.12.2016 г.).
5. Тютюрюков, Н. Н. Налоговые льготы – стимулы или потери? / Н. Н. Тютюрюков, В. Н. Тютюрюков, Р. А. Чванов // Экономика и управление : проблемы, решения. – 2016. – № 12. – Т. 1. – С. 107–113.
6. Федеральный закон от 31.07.1998 г. № 146-ФЗ ред. от 05.04.2016 г., с изм. от 28.12.2016 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения : 30.12.2016 г.).