

4. ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ И НАЛОГОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

4.1. Институциональная трансформация теории налоговой политики социально-рыночного государства

Крисоватый Андрей Игоревич, д-р экон. наук, профессор,
заведующий кафедрой налогов и фискальной политики
Тернопольский национальный экономический университет (г. Тернополь, Украина)

На протяжении последних 15 лет продолжают острейшие дискуссии по поводу построения социально-рыночного государства. Специалисты оперируют разными категориями перераспределения – бюджет, бюджетно-налоговая политика, фискальная политика, денежно-кредитная политика, финансовая политика, финансовая, налоговая система и тому подобное. Такое разнообразие категориального инструментария выдвигает проблему институциональной трансформации теории налоговой политики Украины на первый план, поскольку, используя различные инструменты регулирования экономического развития, большинство ученых и практиков учитывают только их юридическую сущность, игнорируя при этом социальную, культурную и политическую.

Сегодня геополитическая ситуация в мире напоминает ту, которая сложилась после развала Советского союза и всего социалистического лагеря – геополитический вакуум. Тогда результатом краха коммунистической теории стал непродолжительный парад национальных государств. Сегодня мы являемся свидетелями краха популярной еще недавно концепции отмирания государства в условиях глобализации. Финансовый кризис продемонстрировал, что ни гражданам, ни крупнейшим корпорациям не на кого рассчитывать, кроме своих правительств. Беспрецедентная волна национализации банков доказала, что мир неизбежно движется в сторону государственного капитализма. Что-то похожее цивилизация уже переживала в конце XIX-начале XX века. Но если тогда «интересы Круппа стали тождественны интересам Германии», то сейчас, наоборот, бизнес все больше будет подстраиваться под требования государственных институтов. В современном мире не капитал будет диктовать условия национальным правительствам,

а развитые бюрократические машины, манипулирующие мнением миллионов, станут дирижировать экономикой. Это вовсе не означает, что мы идем к коммунизму. Частная собственность останется в фундаменте общества. Но капитал сам по себе не способен ни бороться с нелегальной иммиграцией или глобальным потеплением, ни даже стабилизировать ситуацию на биржах. Решение макропроблем, затрагивающих всех без исключения, требует некоторого ограничения индивидуальной свободы. И в этом смысле человечество будет двигаться в прошлое, удаляясь от либеральной мечты абсолютной свободы.

Теория неолиберализма в конце 1970-х пришла на смену достаточно неплохо зарекомендовавшему себя кейнсианству, правившему бал со времен Великой депрессии. Самым уязвимым местом кейнсианства было поддержание роста экономики за счет увеличения расходов государства. Во времена Великой депрессии это было едва ли не единственной возможностью спасти экономику. Однако в дальнейшем вышло в непомерное наращивание дефицита бюджета. Механизмы, эффективные в 1930-х, оказались провальными в условиях перепроизводства. Структурный кризис, который охватил мир в 1970-х, привел к неконтролируемой инфляции, и миру срочно нужна была новая экономическая доктрина. Ею стал неолиберализм, суть которого заключается в отказе государства от прямого регулирования экономики, господстве свободного рынка, а также возвращении деньгам основной роли в вопросах управления экономикой. Неолиберальная теория Фридмана предусматривала борьбу с инфляцией монетарными средствами (ограничением денежной массы), снижением налогового бремени и отказом от социальных программ.

Однако многие экономисты утверждают, что эффективность неолиберализма изначально была довольно сомнительной, и в преодолении мирового кризиса ее роль была не столь значительна, как об этом принято говорить. На первом этапе господство либеральной доктрины привело к усугублению последствий структурного кризиса. Уровень безработицы достиг своего пика в США к середине 1980-х, то есть через пять лет после начала либеральных изменений. Для Европы принятие неолиберализма привело к еще более длительной волне безработицы – 15 лет Старый Свет не мог побороть тотальный дефицит рабочих мест. «Третий мир» был разорен долговым кризисом, а денежно-кредитные и финансовые институты были поколеблены даже в Соединенных Штатах. Один за другим следовали финансовые кризисы (в 1982, 1994 и 1997 годах). В 1997 году только в США было закрыто более 350 кредитных ассоциаций и порядка 150 банков. Все это свидетельствовало о постоянной финансовой нестабильности в мировой экономике. Ситуация начала налаживаться только в начале XXI ст., но именно тогда неолиберализм и заложил «мину», взорвавшуюся сегодня.

С 1995 года в США начал разрастаться огромный спекулятивный капитал: в течение последующих восьми лет цены на акции росли с феноменальной скоростью – 23,6% в год. Между тем рост прибыли корпораций в этот период замедлился. Стимулом для роста цен на американские акции в 1994 – 2003 годах были спекулятивные факторы, обеспечивающие акционерам крупные прибыли на капитал. Совокупная рыночная стоимость всех выпущенных в обращение акций американских корпораций увеличилась с \$5,5 трлн в 1994-м до \$21,1 трлн в 2003-м, то есть прирост составил \$16,6 трлн. Для сравнения: общий размер американского ВВП в 2000 году составил \$9,9 трлн. Но любой дустрый капитал рано или поздно начинает сдуваться, и первые звоночки прозвучали еще в августе 2002 года. К весне 2004-го США официально признали наличие проблем на фондовом рынке, которые усугубились сегодня.

После снижения инвестиционного бума в 1990-х миф об эффективности неолиберализма стал поддерживаться другим фактором – либерализацией кредитов за счет снижения ставок по займам, что позволяло поддерживать искусственный спрос и обеспечивало рост экономики за счет потребительских расходов. Европейским странам избежать неолиберального кризиса помог распад СССР. Перегрев экономики, который наблюдался еще в середине 1990-х, был ликвидирован появлением новых рынков сбыта.

Крах неолиберальной теории на примере США – это скорее не доказательство, а подтверждение ее неэффективности. Еще в конце прошлого века экономисты на цифрах доказывали, что наибольшие темпы развития показывают страны, которые изначально отошли от неолиберальной модели. Япония, Южная Корея и Китай, где государство жестко руководит экономикой. В 1973 – 2006 годах среднегодовой темп роста реального ВВП в Китае составил 6,7%, Южной Кореи – 8,3, Японии – 3,8%, в то время как в США – 2,4%, в Великобритании – 1,6%.

Заменой ныне существующим неолиберальным устоям могут стать неокейнсианские теории, в частности, модели Харрода или Домара. Их суть заключается в двух главных постулатах: государство должно регулировать экономику, но стимулирование спроса осуществляется не за счет раздутых социальных программ, а благодаря государственным капитальным инвестициям. Право на существование имеют и альтернативные теории, такие, как «теория ожиданий» (рынок реагирует на ожидания, поэтому государство при помощи официальных заявлений может регулировать экономику) или «экономика предложения» (управлять бизнесом при помощи налогов, но не их ростом как у Кейнса, а их снижением для стимулирования производства). Но, по большому счету, все эти идеи и сейчас в той или иной мере используются.

После завершения глобального кризиса вопрос будет стоять даже не о роли

государства в управлении экономикой, а в разрешении классической задачи рыночного хозяйствования: каким образом богатые должны делиться с бедными. Ведь всякий раз разрешение системного кризиса лежало в плоскости перераспределения или создания видимости перераспределения благ. «Новый курс» Рузвельта, выведший США из Великой депрессии, предусматривал перераспределение благ государством – увеличенные налоги и социальные программы позволили отобрать часть прибыли у крупных компаний и направить их наиболее незащищенным слоям населения. Тогда же в мире произошло резкое снижение нормы прибыли, исчезли компании с рентабельностью в сотни процентов, доля общего богатства в США, находящегося в руках 1% наиболее богатых домохозяйств, снизилась с 35% в 1940-х до 16% в 1976 году. Отказ от кейнсианства позволил крупным предприятиям вернуть себе статус-кво: вышеупомянутый показатель в 2004 году вырос до 40%. Приход же неолиберализма создал видимость перераспределения благ – акционерные общества. На фоне стагнации реальных заработных плат наемным рабочим был предложен компромисс в виде распределения акций как бонусов к заработной плате. Это позволяло также привязать работников к судьбе крупного капитала. Такая модель при растущем потреблении вполне могла спровоцировать кризис еще десятилетие назад. Именно осознав возможную угрозу, США в середине 1990-х сделали ставку на кредитование, которое позволило дать населению ряд благ, не уменьшая при этом прибыль бизнеса. Но и это оказалось лишь временным решением.

Сейчас мир стоит на пороге нового витка развития социально-рыночного государства. В ближайшей перспективе роль государства в управлении экономикой вырастет. Однако корпорации не захотят добровольно подкармливать рабочих по всему миру. Хотя именно стабильный рост спроса является основой рыночной экономики, и без роста реальных доходов населения невозможно увеличивать потребление. Значит, необходимы либо новые технологии, позволяющие сохранить рост прибылей и зарплат одновременно, либо новый «социальный налоговый договор», который все же заставит корпорации приспосабливаться к новым условиям перераспределения.

Появление новых кризисных явлений функционирования экономики Украины, которое совпало во времени с углублением мирового экономического кризиса, в очередной раз заострило проблему поиска эффективных фискальных инструментов преодоления негативных тенденций социально-экономического развития. Как известно, с помощью налоговой политики государство может, с одной стороны, корректировать потоки рыночного перелива капитала, а с другой – инициировать необходимые социально-экономические сдвиги путем формирования финансового обеспечения тех или других расходов бюджета. Нужно

лишь сбалансировать интересы всех участников перераспределительных отношений так, чтобы обеспечить максимальные налоговые поступления при минимальном негативном влиянии фиска на экономическую активность налогоплательщиков. Однако, это не просто осуществить на практике даже в условиях развитой рыночной экономики, не говоря уже о сложности оптимизации налогообложения в странах с утверждающейся рыночной экономикой.

Транзитивные реалии. Налоговая политика в Украине должна отличаться от налоговой политики в странах Запада хотя бы потому, что при рыночной трансформации социально-экономической системы существует целый ряд структурных проблем, которые нуждаются в неотложном их решении. Эти проблемы, как правило, не появлялись у стран с развитой рыночной экономикой, поскольку их социально-экономические системы изменялись постепенно, реагируя на вызовы повышения эффективности ведения хозяйства, и не приобретали значительных диспропорций. Украина, наоборот, получила в наследство неэффективную экономику и гипертрофированный социальный сектор, и уже в начале рыночной трансформации была вынуждена развивать и перестраивать фискальную сферу в условиях многочисленных структурных перекосов. Большинство из них сегодня лишь табуилось, а потому основным заданием налоговой политики в Украине должно быть содействие системным сдвигам, а не поддержка стабильного функционирования сформированной, относительно оптимальной социально-экономической системы, как это происходит в странах Запада.

Кроме того, нужно учитывать, что уровень экономического развития Украины значительно ниже, чем стран с развитой рыночной экономикой, а отечественные рыночные отношения отличаются от традиционных образцов. Институциональная среда в Украине состоит из институтов рыночной и централизованной экономики, их комбинаций, порождающих расцвет коррупции и транзитивного типа ментальности, для которого нормой является, в частности, низкое фискальное сознание. Если большинство постсоциалистических стран – новых членов ЕС – быстро достигло роста ВВП на основе рыночной трансформации социально-экономической системы и без особых проблем внедрило немало фискальных форм западноевропейского образца, то Украина не раз сталкивалась с негативными экономическими и фискальными последствиями неудачных реформ, что усиливало дисбаланс между заимствованными из зарубежной практики налоговыми инструментами и реалиями ведения хозяйства, обусловило появление скептического отношения граждан к государству как инициатору прогрессивных изменений и нежелания финансово поддерживать его деятельность. Таким образом, налоговая политика в Украине должна, с одной стороны, учитывать текущие экономические, социальные и институциональные условия, а с другой – быть направ-

ленной на то, чтобы улучшить социально-экономическую ситуацию и откорректировать институционную среду¹.

Еще одной проблемой формирования и реализации налоговой политики в странах с утверждающейся рыночной экономикой является то, что большинство известных фискальных рецептов было апробировано на Западе. Иначе говоря, существуют институционные сложности выбора оптимальной стратегии фискальной регуляции и применения отдельных её элементов. Нужно, в первую очередь, четкое концептуальное видение необходимых социально-экономических реформ и налоговых инструментов, которые обеспечат их реализацию. Причем использование таких инструментов должно быть адаптированным к отечественным реалиям ведения хозяйства. В сущности, речь идет о необходимости поиска национального фискального ноу-хау – комплекса механизмов, который будет способствовать качественно новым изменениям в социально-экономическом развитии.

В то же время для Украины важно развивать и перестраивать фискальную сферу на базе тех налогов и налоговых платежей, которые обеспечивают львиную долю налоговых поступлений в странах с развитой рыночной экономикой и, в частности, в ЕС. Внедрение каких-либо уникальных национальных фискальных форм или архаичных налогов (например, налога с оборота), хотя и может решить отдельные экономические и фискальные проблемы, но приведет к ослаблению позиций Украины в глобализированном мире и перечеркнет все ее надежды принять участие в евроинтеграции. Тем более, что современное налогообложение стран с развитой рыночной экономикой – это тот эталон, к которому нужно приблизить отечественное налогообложение в перспективе. Основная проблема заключается в том, чтобы найти оптимальную комбинацию прогрессивных налоговых инструментов и время от времени ее пересматривать вместе с изменениями экономических, социальных и институционных условий. А это сложное задание, поскольку Украине почти в первый раз придется трансформировать фискальные процессы по принципу системной реформы.

Практика принятия фискальных решений. Со второй половины 90-х гг. XX-го века до 2005 года налоговая политика в Украине была направлена на то, чтобы уменьшить уровень налогообложения. При этом изменения налогового законодательства базировались на рассуждениях, что любая либеральная налоговая реформа является залогом улучшения динамики экономического развития. Происходило снижение ставок налогов и коррекция механизмов их взимания, отмена отдельных налоговых платежей, а также масштабное предоставление на-

¹ Колодко Г. Институты, политика и экономический рост / Колодко Г. // Вопросы экономики, 2004. №7. С. 50.

4. Проблемы развития налоговой политики и налогового регулирования

логовых льгот отраслевого и территориального направления. Первые успешные фискальные трансформации (снижение ставок НДС и налога на прибыль) добавляли аргументов лоббистам при инициировании преференций в налогообложении, а макроэкономическая стабилизация (а впоследствии и рост ВВП) позволила сторонникам «всесильности» рыночного саморегулирования реализовать ряд фискальных экспериментов, особенно не проникаясь вопросами их научного обоснования. Зачем же углубляться в теорию и проводить сложные математические расчеты, если подобные реформы уже были в целом удачно апробированы странами-соседями, а весь мир увлекся идеями налоговой либерализации?

В 2005 году, когда стало очевидным, что немало из наспех осуществленных налоговых трансформаций искажают конкурентную среду ведения хозяйства, приводят к значительным фискальным потерям и не решают при этом макроэкономических заданий, были пересмотрены ориентиры налоговой политики. Основной целью фискальной реформы было определено устранение всех диспропорций в налогообложении и первоочередное направление дополнительно привлеченных к бюджету средств на финансирование социальных расходов. Произошла преждевременная отмена территориальных и большинства отраслевых налоговых льгот, а также коррекция механизмов производства НДС (осложнение процедуры возмещения) и налога на прибыль (расширение состава валовых расходов), делались попытки повысить эффективность налогового контроля, резко увеличивались заработная плата работников бюджетной сферы, пенсии и другие социальные выплаты. Однако такое радикальное «возобновление справедливости» дезориентировало большинство субъектов рынка², привело к уменьшению темпов роста ВВП и прироста инвестиций, повлекло значительный рост объемов импорта³ и в который раз покачнуло доверие граждан к государству как инициатору прогрессивных социально-экономических сдвигов в интересах всего общества⁴.

Если раньше популяризировались все налоговые инициативы относительно направления дополнительных финансовых ресурсов в реальный сектор экономики и бюджетное финансирование лишь неотложных (минимальных) социальных расходов, то с 2005 года состоялось весомое усиление роли перераспределительных процессов для расширения социальной составляющей функционирования

² Распространились ожидания последующего резкого ухудшения налоговой среды ведения хозяйства.

³ Внутреннее предложение не успевало отреагировать на быстрый рост внутреннего спроса, а также увеличился спрос населения на товары, которые не производятся в Украине.

⁴ Даже повышение пенсий, темпы которого опережали темпы прироста заработной платы в реальном секторе экономики, не всегда воспринималось положительно отдельными социальными группами.

государства. То есть, сначала налоговая политика «посодействовала консервированию» не оптимальной социально-экономической системы, а позже, не учитывая потребности структурных реформ, превратилась в инструмент построения «социального чуда» в условиях импортоориентированной экономики. И даже частичный отход от социального популизма 2006 – 2007 гг., который сопровождался возвращением к предыдущей практике принятия фискальных решений, не стал толчком для разработки новой, научно обоснованной модели налоговой политики. Между двумя крайностями – рынком «на службе» у зажиточных слоев общества и «воздушными замками» немедленного достижения социальной справедливости – была избрана втора.

Особенно опасными мы считаем попытки «раздуть» социальные расходы бюджета в 2009 году (во время экономического кризиса). При этом угрозу для Украины составляет как возможность последующего роста импорта⁵, так и попытки «латания фискальных дыр» за счет увеличения налоговой нагрузки на экономику (многократного повышения ставок акцизного сбора, налога с владельцев транспортных средств, единого налога и тому подобное) и усиление давления на налогоплательщиков со стороны фискальных органов (в частности, «просьба» о переплатах). Такие инициативы не только не имеют ничего общего с содействием детенизации экономических отношений, но и могут спровоцировать новый виток заострения кризиса.

Конечно, кризисные явления функционирования экономики сопровождаются фискальными потерями, что вынуждает искать пути повышения эффективности перераспределительных процессов. Но это не является поводом для реализации наскоро вымышленных фискальных экспериментов, которые не выдерживают критики. Наоборот, кризис должен побуждать лишь к тем налоговым решениям, которые имеют под собой надежную теоретическую подпочву. Можно несколько повысить ставки фискально малозначимых налогов и налоговых платежей, которые не пересматривались на протяжении последних лет, но не нужно забывать о возможностях трансформации основных бюджетоформирующих налогов. Сейчас наступило именно то время, когда надо обратить внимание на то, что пропорциональное налогообложение доходов физических лиц в Украине хорошо выполняет функцию субсидирования зажиточных слоев общества и стимулирования импорта⁶, но даже в 2007 году не достигло показателя фискальной эффективности прогрессивного налогообложения доходов граждан 2003 года

⁵ При сокращении объемов производства в Украине

⁶ Относительно обеспеченные граждане создают спрос на дорогие товары иностранного производства.

4. Проблемы развития налоговой политики и налогового регулирования

(в канун реформы). Более того, вряд ли можно ожидать заметного уменьшения социальной стратификации даже в случае внедрения налога на недвижимость физических лиц (налогообложение дорогих объектов собственности по высоким ставкам)⁷.

Мы не будем отрицать, что налогообложение недвижимости, от которого тяжелее уклониться, чем от прямого налогообложения доходов населения, необходимо в Украине. В то же время предоставление налогу на недвижимость роли основного инструмента перераспределения доходов физических лиц (внедрение резкой дифференциации ставок налогообложения относительно стоимости недвижимости) мы считаем ошибочным. Не исключено, что владелец, например, дорогого жилья не является зажиточным человеком: немало граждан в свое время получили дорогие, за современными мерками, квартиры; кто-то унаследовал элитное жилье; наличие в собственности дорогого имущества не гарантирует стойкую бизнес-деятельность владельца. Для выполнения регуляторной функции, о которой идет речь, оптимальным является именно налог из доходов физических лиц. В первую очередь размер денежного дохода характеризует достаток гражданина и его способность выполнять налоговые обязательства⁸. Поэтому в Украине необходимо внедрить прогрессивный, соответствующий ее социально-экономическим условиям механизм взыскания налога с доходов физических лиц за двумя-тремя ставками⁹ и налогообложения недвижимости граждан за умеренными дифференцированными ставками. Такие фискальные трансформации будут соответствовать принципу перестройки социально-справедливой налоговой системы и позволят получить дополнительные доходы бюджета со следующего года. Причем за счет этих средств целесообразно финансировать «расходы развития».

Что касается возможности компенсировать фискальные потери в ближайшее время, то необходимо обратить внимание на современную практику функционирования НДС. С 2003 года, когда возмещение НДС почти втрое превысило его валовые поступления из произведенных в Украине товаров (рис. 4.1), об этом налоге заговорили как о наиболее коррумпированном. Однако серьезные попытки уменьшить объемы злоупотреблений в сфере возмещения НДС были сделаны лишь в 2005 году. Состоялось внедрение ограничений для вновь созданных предприятий, обязательных налоговых проверок, ограничений сумм, которые подлежат возмещению фактически перечисленными поставщикам суммами. Однако, эти мероприятия не оправдали все возложенные на них надежды. Если

⁷ Кстати, реализация такой фискальной инициативы постоянно откладывается.

⁸ Палсков В. Новейшие коллизии налогообложения доходов физических лиц: суть и возможности разрешения // Российский экономический журнал. – 2007. – №4. – С. 48.

⁹ С умеренной максимальной ставкой, чтобы не спровоцировать новую теннизацию доходов.

в 2004 году соотношение возмещения НДС с его валовыми поступлениями из произведенных в Украине товаров составляло 1 : 1,39, то в 2005 году – 1 : 1,81 (при соотношении экспорта и ВВП 1 : 2,02). В 2006 году объемы возмещения составили около половины поступлений НДС по произведенным в Украине товарам, а доля экспорта в ВВП уменьшилась до 43 %; в 2007 году возмещение опять превысило валовые поступления НДС по произведенным в Украине товарам.

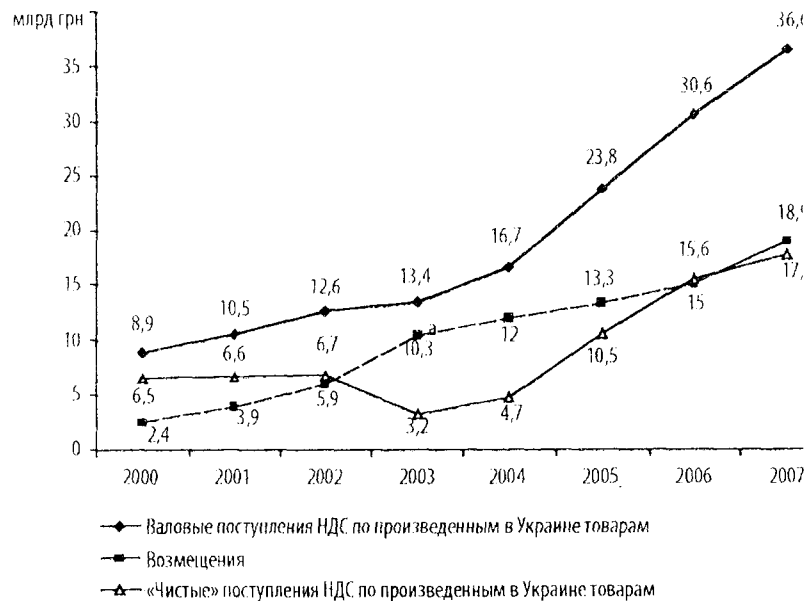


Рис. 4.1. Поступление и возмещение НДС по произведенным в Украине товарам в 2000 – 2007 г.г.¹⁰

В 2008 году было внедрено обязательное предоставление налоговым органам электронных данных относительно расчета налогового обязательства и налогового кредита по НДС. Однако мы считаем, что это также вряд ли может существенно уменьшить коррупцию в сфере возмещения налога. Вероятнее всего, позитивного фискального эффекта следует ожидать лишь в краткосрочной перспективе (до образования новых коррупционных связей). Более того, по нашему мнению, не нужно принимать новые силовые меры для борьбы с этой формой «выкачивания из бюджета средств». Дежурные неудобства от усиления налогового контроля не будут способствовать расширению экономической деятельности законопослушных субъектов рынка и не устранят возможности злоупотреблений путем использования коррупционных схем. Фиктивные экспортные

¹⁰ По данным <http://www.sta.gov.ua> та <http://www.minfin.gov.ua>

4. Проблемы развития налоговой политики и налогового регулирования

операции как системное явление исчезнут тогда, когда возмещение налога будет непосредственно связано с его уплатой в бюджет.

Кроме того, повышение эффективности перераспределительных процессов предусматривает не только поиски налоговых резервов наполнения бюджета, но и оптимизацию налоговых инструментов содействия активизации предпринимательства.