

# КЛЮЧЕВАЯ РОЛЬ БЮДЖЕТНОЙ И НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ В БОРЬБЕ С КРИЗИСОМ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ  
ПО БЮДЖЕТУ И НАЛОГАМ  
Юрий Викторович Васильев

## Испытание кризисом

Нынешний 2009 год, видимо, войдет в историю бюджетного думского комитета как самый трудный, не считая, конечно, 1998-го, вошедшего в историю как год дефолта. Депутатам и сотрудникам аппарата нашего комитета в условиях финансового кризиса работать приходилось в обстановке, приближенной к боевой, принимая в оперативном порядке кардинальные поправки в Бюджет, в Налоговый кодекс. Нередко заседания комитета заканчивались далеко за полночь. Но вместе с тем хочу отметить, что секвестра бюджета в таком виде, как это было в памятные всем 90-е годы, удалось избежать. Дело ограничилось корректировкой бюджета. Средства, которые ранее предполагалось направить на одни цели, были перепрофилированы на защиту населения, в частности на увеличение объемов финансирования Пенсионного фонда, фонда занятости, на создание новых рабочих мест. Очень важно было в этой ситуации сохранять хладнокровие, здравый смысл и не поддаваться панике. Ведь как гласит тривиальная истина: «кризис начинается в головах», а уж потом в экономике. Психологический настрой нередко приобретает материальное воплощение в экономике. Характерным тому примером может служить падение и взлет котировок ценных бумаг на биржах в зависимости от эмоционального воздействия внешних факторов на сознание брокеров. «Работа в сложных условиях должна вести не к застою, не к унынию или пессимизму, она должна поднимать адреналин в крови», – эти слова Владимира Путина могут стать руководством к действию для нас и настроить на победу в борьбе с кризисом.

## Бюджет: антикризисная перезагрузка

Депутаты Госдумы приняли *проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов»*.

Закон о внесении изменений в федеральный бюджет на 2009–2011 годы призван стать реальной мерой по борьбе с кризисом. Новый вариант федерального бюджета на 2009 год, сформированный *с учетом нынешних реалий экономической ситуации* в России, позволил рационально сконцентрировать финансовые средства и грамотно их распределить по жизненно важным для страны направлениям.

Хочу сразу отметить, что благодаря компетентным и своевременным действиям правительства удалось в значительной степени предотвратить разрастание кризиса на его первых этапах, снизить возможные последствия, угрожающие основам функционирования экономики.

*Важным этапом* в противодействии кризису стала разработка программы антикризисных мер правительства, направленных на недопущение необратимых разрушительных процессов в экономике, подрывающих долгосрочные перспективы развития страны, и очевидно, что в условиях кризиса ключевую роль будет играть бюджетная политика Правительства РФ и сам федеральный бюджет на 2009 год имеет ярко выраженный антикризисный характер. Вместе с тем хочу подчеркнуть, что переход на однолетний бюджет – это мера вынужденная. При стабилизации ситуации в экономике Правительство РФ планирует вернуться к среднесрочному трехлетнему бюджетному планированию, и мы ожидаем, что уже осенью в Государственную Думу будет внесен трехлетний бюджет на 2010–2012 годы.

Сегодня стали очевидны минусы зависимости бюджетной системы страны от нефтегазовых доходов. Напомню, что предыдущий бюджет 2009 года, входящий в трехлетний план, рассчитывался исходя из прогнозной цены на нефть 95 долларов за баррель. Согласно прошлым расчетам бюджет должен был быть профицитным – с доходами 10,9 трлн. рублей и расходами в 9,0 трлн. рублей. В условиях кризиса падение цены на нефть до 41 доллара за баррель сократило доходы бюджета до 6,7 трлн. рублей, или на 4,2 трлн. рублей, несмотря на это, расходы увеличатся почти на 700 млрд. рублей.

Впервые за последние годы федеральный бюджет будет сформирован со значительным дефицитом в 3 трлн. рублей, покрытие которого будет осуществляться за счет средств Резервного фонда.

Сокращение бюджетных расходов проведено избирательно на общую сумму 943 млрд. рублей, в основном за счет снижения инвестиционных расходов, сокращения расходов на содержание государственного аппарата, и даже силовых ведомств.

На финансирование антикризисных мер выделено *1378,5 млрд. рублей*.

*Самым важным* по значению приоритетом является социальная поддержка населения в условиях кризиса и снижение напряженности на рынке труда. Предполагается финансирование профессионального переобучения работников, создание временных рабочих мест, организация переезда увольняемых в другую местность, поддержка малого бизнеса.

Даже при снижении бюджетных доходов средства будут прежде всего направлены на проведение активной политики на рынке труда и содействие занятости населения. На эти цели выделено 43,7 млрд. рублей; на увеличение пособия по безработице – 33,9 млрд. рублей (это позволит увеличить размер пособий в 1,5 раза).

В числе приоритетных остается развитие малого и среднего бизнеса.

Расширяются возможности использования средств материнского капитала на погашение кредитов, в том числе ипотечных (26,3 млрд. рублей). Ну и, конечно, на первом месте остается решение задачи по обеспечению жильем ветеранов и инвалидов Великой Отечественной войны, на это запланировано 35 млрд. рублей.

*Следующий главный приоритет* – поддержка реального сектора экономики.

Авиакомпании страны получают 12 млрд. рублей, автомобилестроение – 39 млрд. рублей. На субсидирование процентных ставок для предприятий агропромышленного комплекса пойдет 18,0 млрд. рублей, а на поддержку экспортной промышленной продукции – 6,0 млрд. рублей.



Третий важный приоритет – регионы. В 2009 году прогнозируется снижение доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, что обусловит сокращение доходов в целом на 18% по сравнению с уровнем 2008 года – до 5,1 трлн. рублей, в этой связи их дефицит составит 800 млрд. рублей.

В связи с этим финансовая поддержка региональных программ увеличена на 300 млрд. рублей. Эти средства пойдут на обеспечение сбалансированности бюджетов субъектов в сумме 150 млрд. рублей и предоставление кредитов бюджетам субъектов до 150 млрд. рублей.

Кроме того, депутаты фракции «Единая Россия» выступили за восстановление не менее важного направления в бюджетной политике, которое не получило должного внимания при составлении бюджетного плана. Речь идет о финансировании строительства дорог, которое было сокращено на 118 млрд. рублей.

Тема финансирования строительства дорог всегда была приоритетной для депутатов нашей фракции. Объемы финансирования по данному направлению сокращать нецелесообразно, и прежде всего это касается региональных и проселочных дорог.

Ведь, как нам хорошо известно из истории ряда стран, которые переживали в свое время подобные кризисы, строительство дорог всегда было одной из главных антикризисных мер. Не потеряла она актуальности и в наше время. Вопрос о сохранении финансирования дорог в 2009 году в сумме 331 млрд. рублей, на уровне, утвержденном в законе о бюджете, остается актуальным.

### **Гибкая налоговая политика становится действенным оружием в борьбе с кризисом**

Одновременно с бюджетными мерами по предотвращению кризиса приходилось работать над совершенствованием налоговой политики. Особенно это касалось сферы отечественной промышленности и различных форм малого и среднего бизнеса. В частности, заслуживает внимания предложение о введении *законодательной нормы, предусматривающей объявление трехлетнего моратория на повышение любых налогов.*

Введение подобной меры могло бы стать важным идеологическим фактором, направленным на укрепление взаимного доверия государства и налогоплательщиков.

Как известно, с самого начала налоговой реформы политика государства строилась на основе принципа последовательного снижения налоговой нагрузки. Однако юридическое закрепление моратория на повышение налогов выступило бы в роли государственной гарантии поддержания стабильности налоговой системы на кризисный период и способствовало бы стимулированию как иностранных, так и внутренних инвестиций в отечественную экономику.

Заслуживает внимания и *предложение об увеличении с 20 до 60 млн. рублей предельного размера годового дохода для предприятий, позволяющего применять упрощенную систему налогообложения.*

Предусмотренное в настоящее время значение предельного дохода для применения упрощенной системы налогообложения, скорректированное на установленный коэффициент-дефлятор, не в полной мере учитывает темпы роста индекса потребительских цен и существенно ограничивает возможности субъектов малого и среднего бизнеса в части применения указанного льготного налогового режима.

Реализация предлагаемой новации позволила бы расширить круг малых и средних предприятий, имеющих возможность применять упрощенную систему налогообложения, реально снизить налоговую нагрузку на такие предприятия.

*При этом в целях экономической поддержки вновь создаваемых малых предприятий было бы целесообразно рассмотреть вопрос о предоставлении им налоговых каникул сроком на 1 год.*

*Сегодня можно смело говорить о дальнейшей либерализации налоговой системы, в связи с чем на повестке дня нашей работы в сфере налогового администрирования весьма остро стоит*



*вопрос о повышении ответственности налоговых органов и их должностных лиц за предпринимаемые ими действия и принятые решения.*

Как показывает имеющаяся правоприменительная практика, основные проблемы в сфере налогового администрирования связаны, как правило, не с качеством закона, а с тем, как он применяется на практике.

Учитывая участвовавшие в последнее время факты необоснованных претензий должностных лиц налоговых органов к налогоплательщикам, связанных либо с некомпетентностью, либо с злоупотреблениями со стороны этих лиц, депутаты фракции начали работу над поправками в Уголовный кодекс. В стадии рассмотрения поправки, предусматривающие *уголовную ответственность должностных лиц налоговых органов за привлечение к ответственности лиц, заведомо невиновных в совершении налоговых правонарушений*. Такая мера явилась бы дополнительной государственной гарантией от фактов произвола налоговых органов на местах.

### Когда налог не угнетает, а помогает человеку выжить

Думаю, не ошибусь, если скажу, что *в последние годы налоги становятся все более социально направленными по отношению к людям, которые находятся ниже черты бедности*. Если государство не обеспечивает своему гражданину прожиточный минимум, оно не имеет морального права требовать от него уплаты подоходного налога. В условиях экономического кризиса, отбросившего значительное число людей за грань бедности, реализация подобной нормы явилась бы одной из наиболее актуальных мер, направленных на повышение уровня социальной защиты граждан.

Помимо этого, депутаты фракции «Единая Россия» считают необходимым продолжить реализацию мер, направленных на увеличение стандартных социальных и имущественных вычетов из подоходного налога с учетом темпов инфляции. При этом особое внимание должно быть уделено мерам адресной налоговой поддержки многодетных семей, инвалидов и других социально наименее защищенных категорий граждан. Наряду с сохранением плоской шкалы налога на доходы физических лиц мы будем настаивать на освобождении от уплаты подоходного налога лиц с доходами ниже прожиточного минимума. Можно в этой связи упомянуть и ряд законопроектов, которые направлены на поддержку граждан. Так, принят законопроект, *который поможет ученикам из материально неблагополучных семей оплачивать свое обучение*. Речь идет о льготах для старших братьев и сестер, которые вынуждены были взять на себя плату за обучение младших членов семьи. Ситуации бывают разные: родители, например, развелись или потеряли работу, или вышли на пенсию. И теперь испытывают трудности при оплате обучения своих детей в вузе или лицее. Это бремя взваливают на себя трудоспособные старшие братья и сестры, которые получают право на социальный вычет по налогу на доходы физических лиц. То есть НДФЛ в размере 13% на сумму, выплаченную за обучение, старшим братьям и сестрам вернут. *Дума восстановила льготу чернобыльцам, отмененную в ходе монетизации*, приняв закон об изменении основания для предоставления льготы по налогу на имущество физических лиц для чернобыльцев. Закон восстанавливает льготы по уплате налога на имущество физических лиц для граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, аварии на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча. Эти льготы были отменены в 2004 году законом о монетизации льгот.

*Также думский Комитет по бюджету и налогам работает над поправками в Налоговый кодекс РФ, направленными на предоставление льготного налогообложения для организаций потребительской кооперации, численность работников в которых превышает 100 человек*. Эти предприятия получают право применять систему налогообложения в виде единого налога на вмененный доход вплоть до 1 января 2013 года, продлив, таким образом, срок действия этой льготы, который истек 1 января 2010 года. Таким образом, отменено ограничение по количеству работников на право применять систему налогообложения в виде единого налога на вмененный доход. Потребительская кооперация при-



обретает особое значение в период кризиса, осуществляя обслуживание населения с низким уровнем доходов. При этом хозяйственная деятельность потребительской кооперации носит скорее социальный, чем коммерческий характер. Кооперативные магазины, к примеру в сельской местности, реализуют в основном товары первой необходимости: хлеб, муку, крупу, масло, соль, сахар, чай.

Поправки в статьи 149 и 162 части второй Налогового кодекса РФ предусматривают освобождение от налога на добавленную стоимость ряда коммунальных услуг, оказываемых управляющими товариществами собственников жилья. Также норматив предлагает не взимать налог на добавленную стоимость с денежных средств, полученных данными организациями на формирование резерва для проведения текущего и капитального ремонта в многоквартирном доме. И таких социально ориентированных налоговых новаций можно привести еще немало.

Особо выделю следующую новацию в налоговой сфере – это стимулирование *повышения инвестиционной активности среди самих граждан*. То есть речь идет о приобщении их к экономике страны через ценные бумаги. И это очень важно – *в условиях экономического кризиса с помощью налогового стимулирования приобщать граждан к инвестиционной активности*.

По оценкам аналитиков, объем сбережений российских граждан составляет более 5 трлн. рублей. Однако большая часть этих сбережений не работает на развитие экономики.

В этой связи считаем целесообразным безотлагательное принятие закона, предусматривающего *освобождение от обложения НДФЛ доходов граждан от осуществления инвестиций на фондовом рынке, предоставление имущественного налогового вычета при реализации ценных бумаг, отвечающих установленным критериям, а также учет убытков при реализации ценных бумаг в полном объеме*.

Помимо своей социальной направленности, подобная законодательная мера способствовала бы притоку дополнительных инвестиций в экономику страны за счет мобилизации сбережений граждан.

Ну и если мы заговорили о налогах, то не могу не сказать несколько слов о таком модном на сегодняшний день налоге, как НДС.

Прежде всего необходимо принять ряд законодательных мер, направленных на существенное ускорение возврата НДС по экспортным операциям.

Сложившаяся на сегодняшний день система администрирования НДС нуждается в серьезном совершенствовании. Чрезвычайная сложность, а порой невозможность получить его возмещение приводят к тому, что значительные средства налогоплательщиков на длительное время «замораживаются», а иногда и просто теряются.

Первоочередной задачей в этом направлении мы видим подготовку законопроекта, предусматривающего *ускорение возврата НДС при совершении экспортных операций*. В качестве наиболее приемлемого пути решения этой задачи мы рассматриваем не механическое сокращение срока камеральной проверки, что в условиях расширения масштабов схем неправомерного возмещения НДС неизбежно привело бы к некомпенсируемым потерям федерального бюджета, а *введение заявительного порядка возмещения в отношении так называемых традиционных экспортеров*. В основу законодательных критериев отнесения налогоплательщиков к указанной категории будет положен принцип *минимизации риска* невозврата сумм полученного возмещения в случае выявления последующей проверкой отсутствия должных оснований для такого возмещения.

## Контроль за расходами – мера необходимая

Когда на учете каждый бюджетный рубль, крайне важно *установить ответственность главных распорядителей бюджетных средств за низкое качество организации бюджетного процесса*.

*Настало время ужесточить основания для переноса неиспользованных средств на следующий финансовый год.*



В условиях нарастания кризисных явлений в экономике России особое значение приобретают вопросы, связанные с *результативностью* использования денег федерального бюджета и *своевременным* доведением их до бюджетополучателей.

Рассматривая внесения изменений в бюджет текущего года или отчет об исполнении бюджета, мы постоянно отмечаем *низкое качество бюджетного планирования и плохую организацию исполнения расходов федерального бюджета главными распорядителями этих средств*.

Практика последних лет показывает, что основные суммы расходов осуществляются даже не в четвертом квартале, а в декабре текущего года.

Как правило, на конец года образуются значительные объемы неиспользованных главными распорядителями средств. По данным Счетной палаты, на конец 2008 года остатки таких средств составили *800 млрд. рублей*, которые в соответствии с нормами Бюджетного кодекса должны быть перечислены на единый счет федерального бюджета и могут быть использованы в качестве источника финансирования дефицита бюджета. Причинами такого положения являются: затягивание разработки нормативно-правовых актов, необходимых для исполнения бюджета, некачественная подготовка проектно-сметной документации, позднее заключение государственных контрактов на поставку товаров и оказание услуг для государственных нужд. С этими проблемами необходимо планомерно, последовательно и результативно бороться. Тогда будут результаты. В этом плане действенную роль может сыграть закон о ежеквартальном отчете Правительства перед Госдумой и Советом Федерации о реализации антикризисных мер по поддержке экономики в стране. Это даст возможность всем быть в курсе того, какие меры были приняты для решения антикризисных задач за текущий квартал. Ситуация требует, чтобы налогоплательщики точно знали, на что пошел каждый рубль из тех триллионов, которые выделены на поддержку экономики и сохранение социальных гарантий. Наряду со сведениями общего характера о принятии правовых актов и общем объеме господомощи в отчете должны быть приведены данные о распределении бюджетных денег между юридическими лицами, а при необходимости и регионами. Кроме того, законопроект предусматривает предоставление сведений об использовании госсредств Банком развития и внешнеэкономической деятельности, Агентством по страхованию вкладов, Фондом содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, Агентством по ипотечному жилищному кредитованию. Мы также предлагаем включить в отчет информацию об общем объеме кредитования предприятий и о размерах кредитов, предоставленных банкам.

Необходимо подчеркнуть, что решение задач, определенных на 2009–2011 годы, требует ускорить работу по совершенствованию бюджетного законодательства в части государственного и муниципального финансового контроля.

Хочется надеяться, что после принятия бюджета на 2009 год все выделенные государством финансовые ресурсы своевременно будут доведены до людей и конкретных получателей в реальном секторе экономики. Лишь тогда бюджетная «перезагрузка» поможет открыться второму дыханию нашей экономики.