



В статье анализируется история формирования налоговой системы Российской Федерации, вскрывается невидимый для широкой общественности механизм принятия федеральных законов. Материалы статьи могут быть полезны специалистам в области налогообложения, безопасности налоговой сферы, политологам.

Трудное становление налоговой системы России

А. В. ШИШКО,
помощник заместителя председателя Государственной думы
Федерального Собрания Российской Федерации,
Москва

Налоговый марафон

Современная российская налоговая система формировалась в основном путем заимствования применяемых в других странах подходов к налогообложению и их совмещения с существовавшими в плановой экономике элементами налоговой системы. При этом, вводя базисные положения трансформируемой налоговой системы, ее разработчики во многом ориентировались на потребности олигархического бизнеса. Поэтому и получилось, что низкооплачиваемое большинство населения России испытывает бóльшую налоговую нагрузку, чем меньшинство с высокими доходами.

Более того, несмотря на многократные заверения разработчиков налоговой системы о ее завершении, в налоговозаконодательные акты ежегодно вносятся изменения. Дело дошло до того, что при очередной встрече с президентом РФ В. В. Путиным председатель Высшего арбитражного суда А. А. Иванов заявил о трудностях в работе судей, так как из-за бесконечных изменений одних и тех же статей Налогового кодекса Российской Федерации (НК РФ) им приходится по-разному их трактовать.

Действительно, какая может быть стабильность налоговой системы, если в первую часть НК РФ за период

© ЭКО 2007 г.

1999–2006 гг. вносилось множество изменений и уточнений, изложенных в 20 федеральных законах?

Еще больше изменений и уточнений вносилось в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации, принятую Государственной думой 19 июня 2000 г. (то есть через два года после принятия первой части) и одобренную Советом Федерации 26 июля 2000 г. Они были изложены в 101-м федеральном законе. Из дат принятия федеральных законов по первой и второй частям Налогового кодекса РФ видно, что стало правилом принимать отдельно в течение нескольких дней подряд и даже в течение одного дня несколько федеральных законов, относящихся к налоговой сфере. Это свидетельствует о некомплексном, несистемном подходе к разработке таких законов, что не гарантирует их взаимоувязку.

Многочисленные изменения в налоговой практике можно продемонстрировать на примере налогов на добавленную стоимость (НДС) и на прибыль, дающих в настоящее время основной объем поступлений налоговых доходов России.

По налогу на добавленную стоимость, который был введен с 1 января 1992 г. и уплачивался до 1 января 2001 г., было принято 25 изменений и дополнений. При этом четыре раза вносились изменения в состав плательщиков НДС, по три раза – относительно объектов налогообложения и налоговой ставки.

За время действия налога на прибыль (с 1992 по 2002 гг.) было принято 26 изменений и дополнений к закону РФ от 27.12.1991 г. № 2116-1 «О налоге на прибыль предприятий и организаций». При этом состав плательщиков налога пересматривался три раза, объект налогообложения менялся шесть раз, а ставка налога на прибыль претерпевала изменения четыре раза.

В связи с введением в действие с 1 января 2002 г. главы 25 Налогового кодекса РФ «Налог на прибыль организаций» встал вопрос о необходимости образования в России специальной учетной дисциплины – налогового учета. Это в свою очередь потребовало реформирования системы бухгалтерского учета, что еще больше усложняет и запутывает законодательство в налоговой сфере. Подтверждением может

служить тот факт, что в 2002 г. в одном только Бюджетном комитете Государственной думы РФ рассматривалось около 500 налоговых законопроектов. Из них 92% – законопроекты о внесении изменений и дополнений в старые законы, которые в свою очередь тоже содержали ранее принятые изменения и дополнения. В результате вместо простого и понятного законодательства были получены непрозрачные нагромождения из противоречащих друг другу законов, которые при всем желании исполнить невозможно.

Аналогичные недостатки проявляются и в сфере межбюджетных отношений. Так, едва успели в 2001 г. одобрить Концепцию реформы межбюджетных отношений, как сразу же начались федеративная реформа, муниципальная реформа, административная реформа технического регулирования, реформа налоговых источников и закрепления их за разными уровнями властной иерархии.

Следует согласиться с руководителем Федеральной налоговой службы Российской Федерации А. Н. Сердюковым, который справедливо акцентирует внимание на том, что практика последних лет показала бесперспективность эпизодического внимания к налоговой политике, выявила объективную потребность разработки концепции ее формирования и реализации в системе экономических преобразований современной России в целях обеспечения развития экономики страны. Полагаю, что пора уже прекратить практику копирования механизмов и инструментов зарубежных стран, и пришло время лишить Минфин РФ и отчасти Минэкономразвития РФ монопольного права безраздельного «хозяйствования на полях методологии налогообложения». Многолетняя практика владения этими двумя министерствами таким монопольным правом на создание столь важного для экономики страны «продукта», каким является российская налоговая система, не принесла положительных результатов. И это неудивительно, поскольку российская налоговая система копировалась с налоговых систем зарубежных стран, которые сами нуждаются в совершенствовании.

Действительно, видимо, не случайно профессор Гарвардского университета М. Фельденштейн, бывший какое-то

время президентом Национального бюро экономических исследований США, и профессор Вирджинского университета Н. Тидеман резко критикуют налоговые органы США за нежелание исследовать потери бюджета, вызванные несовершенством налоговых систем. В сфере природопользования США под налогообложение не попадают суммы, составляющие более трети национального дохода. А ведь именно налоговая система США принята в России в качестве базового варианта, и западные ценности, посеянные в умах молодых «молодых реформаторов», теперь прочно укоренились в Министерстве финансов России.

Между тем в США, несмотря на детальную проработку законодательства налоговой сферы (Налоговый кодекс США насчитывает около 9500 страниц), по данным бывшего министра финансов П. О'Нила, в год недособирается до 200 млрд дол. налогов. В настоящее время из-за роста дефицита в бюджете США налоговая служба стала более активно искать схемы уклонения от налогов.

Кому это выгодно?

Бесконечные изменения налогового законодательства, создававшие угрозу российским олигархам, привели к тому, что Федеральный закон от 27.12.1991 г. № 2118-1 «Об основах налоговой системы Российской Федерации», которым были определены общие принципы российской налоговой системы, 1 января 2005 г. утратил свою силу. Однако содержащиеся в нем основные принципы налогообложения не потеряли своего значения.

Напомним их.

1. Равенство всех видов собственности: все предприятия платят налоги по одним и тем же ставкам вне зависимости от форм собственности.

2. Учет всех видов получаемых юридическими и физическими лицами доходов.

3. Использование единого подхода при определении размеров налогообложения, налоговых ставок и льгот.

4. Защита беднейших слоев населения: прямые налоги с граждан прогрессивны.

5. Разграничение всех налогов на три уровня: федеральный, республиканский и областной (региональный уровень), местный.

6. Комплексность налоговой системы, которая пытается не допускать двойного налогообложения, согласовывать различные налоги и справедливо распределять налоговое бремя.

7. Соответствие российских налогов общемировой практике.

8. Налоговые льготы, позволяющие стимулировать или сдерживать развитие определенных явлений и сфер экономики.

Действительно, только установление плоской шкалы налога на доходы физических лиц и использование единой для всех налоговой ставки (13%) практически нарушает три вышеуказанных общих принципа. Плоская шкала налогообложения защищает богатых, а не бедных, и, в отличие от большинства западных стран, не влияет на сокращение разрыва в доходах между богатыми и бедными.

В России, большую часть населения которой составляют бедные и люди с низким доходом, только благодаря плоской шкале налога на доходы физических лиц и возможности «ухода» от налогов богатые слои населения получают доходы, исчисляемые многими миллионами и даже миллиардами, причем не только рублей, но и иностранной валютой.

Подтверждением тому, что сверхбогатые россияне не спешат расстаться даже с небольшой частью своего состояния, является тот факт, что в течение долгого времени не выполняется поручение президента РФ В. В. Путина о принятии закона по легализации капитала путем перевода денежных средств богатыми и сверхбогатыми россиянами из иностранных банков в российские банки с уплатой при этом налога на доходы физических лиц по ставке 13%.

Все это порождает угрозы для экономической безопасности в налоговой сфере. К числу основных из них относятся:

- ✓ умышленное сокрытие доходов;
- ✓ расширение теневой и криминальной экономики;

- ✓ отсутствие экспертизы и оценки законодательства с учетом экономической безопасности в налоговой сфере;
- ✓ умышленное сокрытие руководящим составом предприятий действительных объемов производства и прибыли;
- ✓ низкая экономическая, административная и уголовная ответственность должностных лиц финансовых и кредитных организаций за сокрытие доходов и неплату налогов.

В условиях рыночной экономики налоговая система является одним из немногих механизмов регулирования социально-экономических процессов, которыми обладает исполнительная и законодательная власть, так как налоги – это главный источник финансовых ресурсов, централизуемых государством для выполнения законодательно закрепленных за ним функций.

На наш взгляд, должны быть приняты меры по смене парадигмы бюджетно-налоговой системы, поскольку администрирование в налоговой сфере не может принести больших положительных результатов, если сама налоговая система весьма неустойчива. Это подтверждает не только наша собственная налоговая практика, но и практика зарубежных стран.

Действительно, как показывает зарубежный опыт, в настоящее время аудиторские фирмы, предлагающие схемы по снижению налогообложения, начали сворачивать наиболее агрессивные программы, а экономисты – осуществлять поиск наиболее оптимальных инструментов налогообложения, не требующих содержания армии «надзирателей». Ведь даже в США – богатейшей державе планеты – у Налогового управления хватает ресурсов лишь на проверку 1% налогоплательщиков, и даже при увеличении финансирования, предусмотренного бюджетом на следующий год, эта цифра вырастет всего лишь до 2%¹.

В связи с этим возникает сомнение в том, что российские федеральные налоговые службы смогут с высокой эф-

¹ Ведомости. 2003. 18 февраля. С. Б5.

фективностью проверить большее число налогоплательщиков, чем налоговое управление США².

По данным руководителя Федеральной налоговой службы РФ (ФНС) А. Н. Сердюкова, эта служба ежегодно разрабатывает и внедряет более трех тысяч законодательно-нормативных документов. Отмечая большую «работоспособность» чиновников ФНС, трудно предположить, что все три тысячи законодательно-нормативных документов находят практическое применение у потребителей, ведь им пришлось бы ежедневно осваивать порядка 10 законодательно-нормативных документов, что вряд ли выполнимо.

Делиться надо

В России, которая относится пока еще к развивающимся странам, со средним уровнем доходов и высокой степенью неравенства между богатыми и бедными слоями населения, богатые не готовы и не желают отдавать то, что с них причитается, для сохранения социального спокойствия в обществе, а это создает серьезные угрозы экономической безопасности в налоговой сфере и чревато негативными последствиями.

В 2000 г. заместитель министра финансов РФ С. Д. Шаталов заявил, что «богатые могут и будут платить столько, сколько они сочтут для себя психологически приемлемым и возможным. 45% подоходного налога они платить не будут, это очевидно. Максимальная ставка подоходного налога в 30%, существующая сейчас, – это максимум»³. После этого в России и была установлена единая для всех физических лиц ставка подоходного налога в 13%. Между тем необходимо отметить, что в Германии население с низкими доходами платит подоходный налог в размере 19%, а богатые – 50%, в США – соответственно 15% и 40%, а в Японии – соответственно 10 и 50%.

Такая разница в ставках подоходного налога с физических лиц не случайна. Ведь именно с помощью этого инстру-

² Большинство проверок наших налоговых служб являются камеральными.

³ Ведомости. 2000. 25 января. С. А5.

мента обеспечивается сокращение расслоения населения страны по доходам. Между тем коэффициент фондов (коэффициент дифференциации доходов между 10% самыми богатыми и 10% самыми бедными) в России, по данным Росстата, составляет 26 раз, в то время как в США он не более 10, в странах Западной Европы – 6–8, а в Республике Беларусь – 3 раза.

Столь громадный разрыв в доходах между богатыми и бедными слоями населения в России грозит возникновением социального взрыва, в чем отчасти повинна налоговая сфера.

Есть перекосы в региональных бюджетах и межбюджетных отношениях. Так, по мнению Счетной палаты РФ, из-за налоговых новаций 2003–2006 гг. региональные бюджеты потеряли почти 600 млрд руб. доходов, а приобрели на порядок меньше – 53 млрд руб., в результате чего регионы стали больше зависеть в финансах от федерального центра⁴. По расчетам аудиторов Счетной палаты РФ, только из-за отмены дорожного налога в 2003 г. регионы лишились 129,4 млрд руб. В 2004 г. потери были еще больше: снизилась доля платежей в региональный бюджет за негативное воздействие на окружающую среду и пользование недрами, отменили налог с продаж, центру отошли платежи за пользование лесным фондом. Всего, по данным аудиторов Счетной палаты РФ, регионы потеряли 165,5 млрд руб. доходов. Более того, в 2005 г. в пользу центра изменилось распределение налога на прибыль, водного налога, налога на добычу полезных ископаемых, в результате чего региональные бюджеты недополучили 199,7 млрд руб. В 2006 г. регионы лишились еще 100,8 млрд руб. из-за изменения правил уплаты акцизов на алкоголь, земельного и подоходного налогов.

Анализ налоговых новаций 2003–2006 гг. показал, что в 38 субъектах Российской Федерации трансферты из федерального бюджета намного меньше налоговых потерь, что сказывается на увеличении разрыва в социально-экономическом развитии территории страны. И если бы не помощь

⁴ Подробнее об этом см.: ЭКО. 2006. № 10. С. 126–136. (Прим. ред.)

федерального центра, то доходы бюджета на душу населения в самом бедном регионе были бы в 193 раза меньше, чем в самом богатом.

Все это свидетельствует о тупиковой позиции действующей в России бюджетно-налоговой системы и межбюджетных отношений, что вызывает необходимость смены парадигмы этих систем и введения соответствующего мониторинга.

Мониторинг угроз

Одним из ключевых вопросов формирования системы мониторинга является ее нормативно-правовое и организационное обеспечение. Необходимо также учесть разработки по мониторингу, сделанные ранее Федеральной службой налоговой полиции РФ. Они могут быть использованы Федеральной налоговой службой и Департаментом экономической безопасности МВД России.

Особое внимание, на наш взгляд, следует уделить зонам повышенной криминализации. Это:

- положение дел с возмещением из бюджета налога на добавленную стоимость;
- криминальные и криминогенные процессы в экономической деятельности и ценовой политике крупных вертикально-интегрированных компаний, финансово-промышленных групп и естественных монополий;
- криминальные и криминогенные процессы, связанные со значительным объемом задолженности предприятий в бюджет и друг перед другом;
- нарастание процесса применения криминальных банкротств как инструмента ухода от налогов и перераспределения собственности;
- занижение хозяйствующими субъектами объемов своей финансово-хозяйственной деятельности и налогооблагаемой базы за счет широкого применения фирм, зарегистрированных в российских низконалоговых регионах и зарубежных офшорных зонах, а также «анонимных» структур;
- влияние организованных преступных групп и сообществ на ключевые сферы экономики страны, увеличение масштабов терроризма.

Несмотря на предпринимаемые Федеральной налоговой службой России совместно с правоохранительными органами меры, ситуация с возмещением НДС российским экспортерам продолжает ухудшаться. Ежегодно государство остается должником перед предприятиями-экспортерами на сумму более 100 млрд руб. Только за 9 месяцев 2006 г. при поступлении в бюджет 702,3 млрд руб. объемы возмещения экспортного НДС выросли до 531,2 млрд руб.⁵ Схемы незаконного возврата НДС постоянно совершенствуются и комбинируются недобросовестными налогоплательщиками. Характерной чертой указанной категории преступлений в последнее время становится их организованность, тесная взаимосвязь с проявлениями коррупции в органах государственной власти.

Наряду с массовым совершением хозяйствующими субъектами правонарушений и преступлений, связанных с незаконным возмещением из государственного бюджета НДС по экспортным операциям, все более активно осуществляются попытки его незаконного возмещения по внутренним оборотам.

Искоренение незаконного возмещения НДС может быть осуществлено путем замены косвенного способа исчисления НДС на прямой, который позволит повысить ценовую конкурентоспособность, убрав «инфляционный навес» на население – конечного потребителя продукции, работ и услуг, повысив одновременно его платежеспособность.

Все это будет способствовать укреплению нашей налоговой системы, от социально-экономической направленности и общественно-политической справедливости которой во многом зависят прозрачность хозяйственной деятельности субъектов рынка и социальное спокойствие общества.

⁵ Ведомости. 2006. 14 ноября. С. А 3.