

# Налоговая зависимость

С.Ю. Беляков, заместитель руководителя Комитета по налоговой и бюджетной политике РСПП

Автор рассуждает о влиянии налоговой политики на экономику страны; дает собственную оценку реформы налогообложения в России и достигнутых результатах, обращает внимание на проблему совершаемых налоговых преступлений, а также анализирует причины их возникновения. В заключение системно обозначены цели налоговой политики и прогнозы автора относительно развития налоговой системы России.

В последнее время много говорится о проблеме снижения темпов экономического роста в России. Приходится также слышать о том, что едва ли не единственной бедой России является ее зависимость от экспорта нефти и газа и, следовательно, цен на эти энергоносители. Однако опыт других стран показывает, что экономика страны вполне может быть ориентирована на одну отрасль промышленности, являющуюся локомотивом роста для всех остальных.

Какие же инструменты экономической политики используются государством недостаточно эффективно? Что препятствует экономическому росту России?

Во всех странах с развитой экономикой одним из таких инструментов выступает налоговая политика государства.

## Какой должна быть налоговая система и почему?

Одной из самых обсуждаемых реформ в настоящий момент является налоговая реформа. И этому есть веские причины. Налоговые отношения, пожалуй, самые конфликтные по своей сути.

Конфликтность налоговых отношений характерна не только для развивающейся российской налоговой системы. Это справедливо для всех государств с развитой экономикой и вызвано самой экономической и правовой природой налогов как формой изъятия части собственности у налогоплательщика. Разные государства решают эту проблему по-разному. Где-то конфликтность носит скорее потенциальный характер. Стороны воспринимают друг друга, с одной стороны, как партнеры, с другой — налогоплательщик является неким «клиентом» государства в лице его налоговых органов. Данный подход позволяет минимизировать риски перерастания потенциального конфликта в конкретные споры. В этом заинтересованы как государство, так и налогоплательщики. В Китае, например, за налоговые преступления налогоплательщик может быть привлечен к высшей мере наказания — смертной казни. Вряд ли такие отношения можно охарактеризовать как партнерские.

Как ни странно, но в основе двух этих совершенно разных подходов к разрешению конфликта лежит одно общее обстоятельство — понимание важности и обязательности уплаты налогов государству субъектами экономической деятельности как одной из основ эффективного функционирования государства и общества. На практике это означает реализацию трех простых принципов.

*Во-первых*, налоги должны платить все своевременно и в полном объеме.

*Во-вторых*, налогоплательщики должны отчетливо осознавать цель уплаты налогов или ощущать от этого практическую выгоду (понимать, как государство использует налоговые поступления в бюджет).

И, наконец, *в-третьих*, вне зависимости от характера отношений государства и налогоплательщика нормы налогового законодательства распространяются на обоих участников налоговых отношений. Только в этом случае налоговую систему государства можно считать справедливой (в зависимости от понимания справедливости) и эффективной.

## Налоговая система в Российской Федерации

В России представляется затруднительным говорить о соблюдении на практике данных принципов. Именно этим, в частности, объясняется необходимость налоговой реформы и ее актуальность для российской экономики. Однако для того, чтобы эффективно провести налоговую реформу, как, впрочем, и любую другую, необходимо четкое понимание ее целей и действия, направленные на их реализацию. Итак, какой же должна быть налоговая система нашего государства?

Выбор направления налоговой политики государства обусловлен мотивами, которыми руководствуются государство и налогоплательщик при уплате налога и характером отношений в триаде государство — общество — бизнес; а также критериями оценки эффективности государства.

Сегодня бизнес не только готов платить налоги, но и платит их. Свидетельство тому — статистика налоговых поступлений по итогам 2004 г. и первого полугодия 2005 г. Таким образом, бизнес готов добровольно нести эту повинность. Это факт и это крайне важно! Важно потому, что бизнес часто пытаются представить в роли некоего бандита, который только и стремится к тому, чтобы ограбить родное государство.

Вместе с тем бизнес-структуры и хозяйствующие субъекты не однородны. Проблема уклонения от уплаты налогов актуальна не только для государства, но и для самого бизнеса: государство страдает оттого, что не добирает в бюджет налоговые поступления, а бизнес — от недобросовестной конкурен-

ции со стороны тех, кто налоги не платит. Уклонение от уплаты налогов — это преступление, причем в развитых странах мира — одно из самых тяжких, так как ставит под угрозу общественные отношения в экономической сфере — основу благополучия и стабильности государства. За любое преступление предусмотрено наказание, которое должно быть неизбежным, и направлено исключительно против преступившего закон. Только тогда мы можем с полным основанием говорить о том, что нормы права несут универсальный характер, а наказание достигает своих целей. Только в этом случае быть ограниченным рамками правового поля может быть выгодно. При этом основной задачей налоговых органов является контроль исполнения налогового законодательства. Результатом становятся действительные партнерские отношения государства и бизнеса, обеспечение интересов и государства и бизнеса и, следовательно, эффективная реализация непосредственно фискальной функции налоговой политики.

Однако *складывающаяся в России налоговая система далека от общепринятых стандартов*. Более того, она даже не стремится к ним. Федеральная налоговая служба основное внимание в своей деятельности уделяет не тем, кто пытается уклониться от уплаты налогов или иным способом совершить налоговое правонарушение или преступление, а как раз законопослушным налогоплательщикам, чья деятельность легитимна и строится на принципе соблюдения действующего законодательства. Налоговые правонарушения со стороны законопослушных налогоплательщиков, конечно, случаются, но они не содержат умысла и в большей степени связаны с неправильной трактовкой норм налогового законодательства или существованием неоднозначно понимаемых положений и процедур. В данном случае роль налоговых органов должна заключаться в оказании помощи налогоплательщику в правильном исполнении норм законодательства.

Откровенно криминальная деятельность налогоплательщиков налогов остается для налоговых органов задачей второго порядка. ФНС России фактически расписывается в неспособности отслеживать и привлекать их к ответственности. При этом все мероприятия по усилению налогового администрирования сводятся к установлению дополнительных бюрократических барьеров для всех налогоплательщиков. Следствиями такой «политики простых решений» ФНС России являются:

- концепция «добросовестности налогоплательщика»;
- планы по доначислению налогов по итогам контрольных мероприятий;
- критерии оценки эффективности сотрудников налоговых органов, сводящиеся к тому, сколько налогов они доначислили.

Итак, бизнес готов платить налоги, платит их, а государство не готово воспринимать это как добровольное исполнение своих обязанностей в полном объеме и все равно относится к бизнесу как к потенциальному преступнику, вся деятельность которого направлена исключительно на уклонение от уплаты налогов. В этом смысле налоговую политику государства можно охарактеризовать как карательную по отношению к собственному бизнесу. Кто больше всего страдает от этого? Конечно, те налогоплательщики, которые находятся в поле зрения налоговых органов, и те, кому можно доначислять как можно больше налогов. В качестве примера приведу тезис руководителя ФНС России, произнесенный им на расширенном совещании ФНС 30 ноября 2005 г., о том, что если бы нефтяные компании были зарегистрированы не в оффшорах, а на территории России, то поступления от налога на прибыль с этих компаний увеличились бы на 2 млрд долларов, и поэтому необходимо пересмотреть международные соглашения РФ об избежании двойного налогообложения. Интересная постановка вопроса, не правда ли? Интересна также позиция руководства ФНС России о том, что формальное исполнение закона не является достаточным основанием считать деятельность налогоплательщика законной. И как после этого вести себя бизнесу?

Кроме того, такая налоговая политика нивелирует все последствия мер по снижению налогового бремени. Более того, отсутствие реального результата от снижения налоговых ставок позволяет государству говорить о неэффективности данных мер.

## Почему так происходит?

То, что налоговая система не конкурентоспособна и не способствует экономическому росту и, следовательно, нуждается в серьезном реформировании, очевидно уже для всех. Об этом неоднократно заявлял Президент РФ. Более того, он дал такую оценку налоговым органам, которая не оста-

вляла никаких иллюзий относительно качества их деятельности, охарактеризовав ее как ракет со стороны государственных структур и «налоговый терроризм»; а приоритетом в деятельности налоговых органов назвал «проверку исполнения налогового законодательства, а не выполнение каких бы то ни было планов по сбору налогов и пошлин».

Казалось бы, при существующей вертикали власти выводы должны последовать незамедлительно. Но, как уже не раз бывало, последовавшие шаги по исполнению фактически поручения Президента были шагами в прямо противоположном направлении. В Государственную Думу внесен законопроект, направленный на улучшение налогового администрирования. Однако суть проекта закона можно сформулировать так: улучшение администрирования есть его ужесточение, а расширение полномочий налоговых органов будет способствовать повышению качества их деятельности.

Возникает вопрос: почему ФНС России игнорирует позицию Президента? Наивно было бы полагать, что в существующей системе организации государственной власти возможно такое «творческое» отношение к поручению Президента РФ. Очевидно, что на то есть веские причины.

## Цели налоговой политики

На первый взгляд, проводимая налоговая политика бессистемна. Действительно, изменения, вносимые в законодательство, носят «точный» характер, не соответствуют провозглашаемым целям и задачам реформы, часто внутренне противоречивы. Однако, если оценивать конкретные действия государства в налоговой сфере, то приходится признать, что проводимая политика последовательна и формирует очень понятную налоговую систему. В соответствии с ней главной целью является пополнение бюджета за счет изъятия средств у налогоплательщиков. Такая политика обеспечивает выполнение сразу двух задач. Во-первых, непосредственное пополнение бюджета, а во-вторых, и это очень важно, акцент делается не на уплату налогоплательщиком налогов, а на их изъятие в результате контрольных мероприятий, расследования дел о налоговых правонарушениях и т.д. Например, в проекте бюджета на 2006 год запланированы доходы от доначисления налогов по итогам контрольных мероприятий.

В свое время Адам Смит произнес: «Налоги, для того, кто их выплачивает, — признак не рабства, а свободы», и бизнес, исполняя свою конституционную обязанность, хотел бы чувствовать себя свободным. В ситуации же, когда недобросовестность презюмируется, весь бизнес воспринимается как преступный. Может быть, это и есть истинная политика государства по отношению к бизнесу — политика тотального контроля, позволяющая предъявить претензии в любой момент?

Имеет ли право государство на проведение такой политики? Если государство считает, что такая политика повышает его эффективность, то, безусловно, имеет. Только необходимо честно это признать. И тогда будет понятна роль, которую отводит государство бизнесу в вопросе создания конкурентоспособной экономики. Однако пока следствием такой политики становится снижение темпов экономического роста и увеличение объемов оттока капитала.

Еще одна опасность заключается в том, что уровень налоговых поступлений перестает быть индикатором экономической ситуации. Руководство ФНС России регулярно отчитывается о перевыполнении планов по сбору налогов. Получается, что это ФНС обеспечивает экономический рост за счет увеличения поступлений в бюджет, а не наоборот.

Другой причиной, по которой налоговая политика остается карательной по отношению к бизнесу, является характер отношений в триаде государство — общество — бизнес. Общество пока не ставит обязанность по уплате налогов на первые места в числе благодетелей бизнеса, так как отсутствует традиция уплаты налогов. Общество также не воспринимает бизнес как источник своего благополучия. Красноречивым примером могут служить результаты опроса общественного мнения по так называемому делу «ЮКОСА» в соответствии с которыми факт неуплаты налогов не воспринимается как самостоятельное преступление, причиняющее ущерб интересам самого общества в целом и каждого гражданина в отдельности. Кстати, поэтому общество и не считает возможным контролировать государство. Таким образом, отсутствие в России сформировавшегося гражданского общества, способного эффективно контролировать государство, позволяет последнему безнаказанно использовать все преимущества монополии власти. Это справедливо не только по отношению к налоговой политике.

## Что нас ждет?

Последние шаги власти показывают, что ориентироваться на ее заявления не стоит. Конкретные же действия по формированию налоговой системы современной России могут привести к тому, что налогоплательщиков, добровольно желающих уплатить налоги, просто не останется. И тогда государство получит еще один аргумент для административного изъятия средств бизнеса в бюджет, в том количестве и у тех, у кого сочтет нужным. И соответственно степень зависимости бизнеса от государства еще больше возрастет, а его эффективность снизится.

Налоговая система должна стимулировать, а не контролировать экономику. Но для этого необходимо пересмотреть основные принципы налоговой политики государства. И одних изменений в законодательство здесь явно недостаточно. Необходима политическая воля, направленная на завершение налоговой реформы. При этом действия власти должны быть как минимум последовательными. Если государство считает, что в наших условиях наиболее эффективной будет налоговая система, основанная на страхе наступления ответственности и применения мер государственного принуждения к нарушителям, то все действия должны быть подчинены выстраиванию именно такой системы.

Однако надо понимать, что такая модель не должна ограничиваться только налоговыми отношениями. В этом случае государство берет на себя функции тотального контроля и основного субъекта экономической деятельности. Кроме того, власть должна будет каленым железом выжигать случаи противоправного поведения своих чиновников, так как это дискредитирует само государство, которое полностью отвечает за обеспечение социальных и экономических потребностей своих граждан. При этом требования к власти с точки зрения ее эффективности как менеджера, пожалуй, даже возрастают по сравнению с требованиями к ней в странах с действительно рыночными экономиками. Готова к этому наша власть? Думаю, нет.

Поэтому очень не хочется, чтобы государство у нас оказалось в роли рабовладельца, стремящегося кнутом налоговой политики обеспечивать рост экономики. Вот такая налоговая зависимость получается! А вы говорите, нефтяная зависимость России — источник наших бед. □