

**В.А. Кашин, д.э.н., государственный советник налоговой службы II ранга,
профессор Экономической Академии им. Г.В. Плеханова**

**М.Д. Абрамов, к.т.н., вице-президент ЭАЦ «Модернизация»,
почетный профессор Московского налогового института**

Налоговое регулирование – эффективный инструмент промышленной политики¹

1. Оценка ситуации

Выступая с Посланием Федеральному Собранию 12 декабря 2012 года, В.В. Путин поставил задачи, решение которых позволило бы нашей стране преодолеть сырьевую зависимость и встать на путь устойчивого экономического развития. В Послании указаны цели и кое-что сказано о том, какими средствами и методами они могут быть достигнуты. Напомним некоторые тезисы, содержащиеся в Послании:

✓ «Резервы сырьевой модели исчерпаны, тогда как интересы развития России требуют ежегодного роста не менее 5 - 6 процентов ВВП в ближайшее десятилетие».

✓ «Мы поставили задачу к 2020 году создать и модернизировать 25 миллионов рабочих мест. Это – главное направление нашего удара»

✓ «Однобокая сырьевая экономика... не обеспечивает развитие и востребованность человеческого потенциала, не способна дать большей части нашего народа возможность найти применение своим силам, талантам, труду, образованию, а значит, по определению, порождает неравенство».

✓ «Нам нужно возродить инженерные школы и подготовку рабочих кадров. Вообще на человека труда нужно больше обращать внимания».

Актуальность поставленных задач не вызывает сомнений.

Но если не менять общий подход к экономике, ничего хорошего не получится, как не получалось последние двадцать лет. И дело не только в отсутствии демократии, как думают многие. Существующая в России экономическая система соответствует демократии и политической системе, которые у нас есть.

В российской экономике господствует и реализуется так называемая либеральная идеология. При этом с западной либеральной идеологией она имеет мало общего – многие слова совпадают, но суть потеряна. Зачастую такие понятия как «либерал», «рыночник» и т.п. используются для прикрытия некомпетентности и неумения решать конкретные задачи экономического развития России. В этом кроется главная причина неудач в экономике.

«Команда», которая уже много лет находилась и находится около власти, в лучшем случае, может назвать стоящие перед страной проблемы, но никак ни решать их.

Не «заладилось» с самого начала. Не вызывала сомнений лишь декларируемая цель – от плановой экономики перейти к рыночной. Этого нельзя сказать об эффективности методов и средств достижения цели.

Мы – не США, мы не печатаем доллары, однако все методы управления экономикой заимствуем именно у этой страны. Накачка капиталов банковской системы, вместо развития промышленности, контроль денежной массы, вместо контроля темпов роста производительности труда, фискальное стимулирование экспорта сырья, вместо запрета вывоза продуктов с недостаточной долей добавленной стоимости. При этом «социальные

¹Доклад написан по результатам НИР, выполненных авторскими коллективами при ЭАЦ «Модернизация»: «Разработка Налоговой доктрины и направлений совершенствования налоговой системы Российской Федерации» (авторы: В.А. Кашин – руководитель, М.Д. Абрамов, А.В. Чуев, В.В. Панков, Л.А. Чайковская, Н.В. Пономарева) и «Модернизация России: проблемы и пути их решения», (авторы: Р.И. Нигматулин – руководитель, М.Д. Абрамов, К.А. Бабкин, В.А. Кашин, Е.А. Корчевой, Б.И. Нигматулин, А.В. Чуев, А.Ю. Шевяков).

обязанности» государства сведены к своевременной выплате пенсий и пособий, а задача создания необходимых условий для высокоэффективного труда основной массы населения и не ставится.

Мы живем за счет своих природных богатств и высоких цен на них. Цена 110 долларов за баррель нефти и, благодаря этим ценам, наш ВВП на душу населения в 2012 году более 17 тыс. долларов пока обеспечивают большинству населения сравнительно сытую жизнь, хотя и без изысков. Но мы не развиваемся.

При этом именно российская налоговая система – корень зла, которое сегодня разрушает нашу страну и не дает возможности решить поставленные Президентом задачи.

Российская налоговая система плохо выполняет фискальную функцию и совсем не выполняет стимулирующие, регулирующие и социальные функции.

Это не значит, что у нас хороши таможенно-тарифная, финансово-банковская и судебная системы. Но налоги – главное.

Надо понимать, что любые социальные и иные обязательства, которые принимает на себя государство перед народом, своей другой стороной имеют налоги, собираемые с этого же народа. Проблемы бюджета и правильные налоги связаны неразрывно. В конечном счете, все основные бюджетные проблемы России напрямую связаны с катастрофическим состоянием налоговой политики.

Надо также понимать, что величина налога – понятие относительное. Налог входит в цену. Если товар покупают и есть прибыль, то величина налога не имеет значения. Но если есть конкуренция с импортом, контрабандой или контрафактом, то величина налога приобретает решающее значение. Из-за больших налогов наша промышленность (если она не работает на госзаказе), не может конкурировать с сырьевым и финансовым секторами на рынке труда. Лучшие кадры на производстве работать не хотят – там мало платят. Именно поэтому в России развиваются лишь сырьевые отрасли, финансы, услуги и торговля. Умные инженеры, физики, химики, программисты и др. бегут из России.

Неразумная налоговая политика, реализованная в Налоговом Кодексе РФ, уничтожает наше машиностроение, легкую промышленность и другие отрасли с высокой добавленной стоимостью.

Часть первая Налогового кодекса Российской Федерации (НК РФ) за исключением некоторых положений введена в действие с 1 января 1999 года, а часть вторая – с 1 января 2001 года. Введение в действие нового Налогового Кодекса было, безусловно, большим шагом вперед. Превьющая налоговая система была еще хуже. Она практически не давала предпринимателям возможностей честно работать – действовали налоги с оборота, несоразмерные штрафы за неуплату налогов и т.д. Видимо, превьющая система налогообложения сформировала тот менталитет предпринимателя, который еще сохраняется – желание любыми способами уклониться от уплаты налогов.

Но и новый Налоговый Кодекс с самого начала мало способствовал развитию российского производства и имел множество недостатков. Уже в первых комментариях² к Кодексу было отмечено, что первая часть НК РФ, заменившая Закон об основах налоговой системы, с одной стороны, является значительным по объему документом, претендующим на звание налоговой конституции страны, а с другой стороны, содержит огромное количество неточностей, ошибок, вариантных решений, возможностей для произвольного манипулирования его нормами. Введение в действие с 1 января 2001 года четырех глав части второй НК РФ, посвященных НДС, акцизам, налогу на доходы физических лиц и единому

² Комментарий к Налоговому Кодексу Российской Федерации части первой и второй. Издание 2-е, переработанное и дополненное/ М.Л.Захаров и [др.]. Под ред. С.В.Земляченко (часть первая), Р.Ф.Захарова (часть вторая).- М. 2001

социальному налогу (взносу), также вызвало значительное число вопросов со стороны участников налоговых правоотношений.

С самого начала авторам Кодекса и руководству страны было ясно, что Налоговый Кодекс требует непрерывного совершенствования в процессе использования и изменений в соответствии с изменениями экономической ситуации в стране. Видимо, для решения этих задач при Министерстве по налогам и сборам был создан Институт развития налоговой системы (ФГУП НИИ РНС). К сожалению, в дальнейшем работы института не были востребованы, и в 2010 году он был ликвидирован. Работа по совершенствованию Кодекса была пущена на самотек.

В результате, НК РФ перестал отвечать требованиям экономического развития нашей страны, а действующая на его основе налоговая система явилась главным фактором разрушения российской промышленности.

Как можно улучшить положение в этой сфере? Можно сделать самое простое – воспользоваться опытом других стран – и в первую очередь тех из них, которые добиваются (или добивались) реальных успехов на пути своего экономического развития.

В развитых странах именно налоги – главный инструмент экономики и главный вопрос, обсуждаемый на выборах. У них налоговые системы, хотя и отработаны, но непрерывно совершенствуются. У нас – полный «завал», но нового нам не надо. Тем, кто отвечает за налоговую политику, и так хорошо. Но не промышленности. Судите сами.

Сравним налоговое бремя на малые обрабатывающие предприятия в России и в США численностью по 100 чел. (предел для малого предприятия в России), со среднемесячной зарплатой 30 тыс. руб. (это – средняя зарплата в Москве в 2011 году). Предположим, что оба предприятия получили в течение года прибыль в размере 6,0 млн. руб. (\$200 тыс.) и на эти деньги купили технологическое оборудование.

Чтобы посчитать сумму налогов, надо учесть, что ставка НДС в России 13%, а в США – прогрессивная шкала, согласно которой годовой доход \$8500 налогом не облагается, а до \$34,5 тыс. налог 15%. Заметим, что в США подоходный налог платит работник и предпринимателя он не касается. Можно предположить, что если бы российские рабочие сами платили подоходный налог и социальные взносы, их отношение к налоговым проблемам изменилось бы.

Кроме того, в США приобретаемое оборудование стоимостью до \$500 тыс. за единицу подлежит 100% амортизации, а в России оборудование приобретается из прибыли, на которую надо уплатить налог 20%. В США налог на прибыль предприятий прогрессивный: до \$50 тыс. – 15%; для прибыли свыше \$18,3 млн. – 35%. Но если прибыль потрачена на покупку оборудования суммарной стоимостью до 2 млн. долларов в год, то все списывается на амортизацию, и налог на прибыль с этой суммы платить не надо.

Ставка социальных взносов в России 30%, а в США – 13,3%, из которых 7,65% выплачивает предприятие, а 5,65% – работник.

Российский предприниматель платит НДС – 18%, а в США НДС нет. Соответственно у них нет нашей возни со счетами-фактурами и возмещениями с последующими войнами с налоговыми инспекциями и арбитражными судами; налог с продаж, который платит население США по ставкам, устанавливаемым штатами (от 5 до 10%), предпринимателя не касается.

Таким образом, налог на прибыль и НДС указанное предприятие в США не платит, социальные взносы и подоходный налог (сумма, уплаченная предприятием и работником) также существенно ниже, чем у нас. Несложные расчеты показывают, что сумма налогов, которые должно заплатить российское предприятие, в 4,12 раза больше, чем такое же предприятие в США.

Кто-то скажет: пользуйтесь УСН (Упрощенной системой налогообложения) и ЕНВД (Единым налогом на вмененный доход). К сожалению, эти налоговые режимы подходят для малых предприятий, которые работают непосредственно с населением. Для тех, кто поставляет свою продукцию крупным и средним предприятиям, работающим на ОСНО

(Основной системе налогообложения), эти режимы не подходят. С неплательщиками НДС крупные и средние предприятия работать не хотят. Кроме того, выгоды работы на УСН и ЕНВД не столь велики: предприятия освобождены от уплаты налогов на прибыль (которую можно и не показывать), на имущество (ставка которого не более 2,2%) и НДС (что делает их неконкурентоспособными по сравнению с плательщиками НДС). Главные расходы – подоходный налог (13%), пенсионные и социальные взносы (26%), а также страховой взнос от травматизма на производстве – у них остаются.

Если в России, как показано выше, налоговое бремя на малые обрабатывающие предприятия в четыре раза больше, чем в на такие же предприятия в США, то не приходится удивляться тому, что наши предприятия влчат жалкое существование и очень редко становятся средними и крупными.

Главная причина – у нас неправильные налоги. Правильные налоги определяют устойчивость бюджета и гармонию отношений между государством и налогоплательщиками. Но что такое правильные налоги? Это налоги, обеспечивающие поставленные задачи развития. Эту функцию российские налоги не выполняют.

До разработки и введения в действие нового Налогового Кодекса предлагаем следующие первоочередные меры по решению проблем налогообложения. Некоторые меры требуют доработки, а некоторые – могут быть приняты немедленно.

2. О реформировании налогообложения доходов физических лиц

Реформе подоходного налогообложения следует уделить первоочередное внимание. В налоговой системе любой развитой страны ему принадлежит главное место. Именно этот налог призван обеспечивать справедливое распределение доходов, снижать избыточное социальное неравенство, способствовать росту покупательского спроса.

В России есть «налог на доходы физических лиц» (НДФЛ), но нет подоходного налогообложения. НДФЛ – не совсем подоходный налог, а функции подоходного налогообложения НДФЛ совсем не осуществляет.

Проблема состоит в том, что НДФЛ не облагает «доходы» и облагает «недоходы»; фактически исключает из налогообложения граждан, получающих реальные высокие «доходы»; административно абсолютно не приспособлен для выполнения своей главной роли – выявлять и привлекать к налогообложению «доходы физических лиц».

Начнем с последнего момента. Как известно, вся система контроля в сфере подоходного налогообложения во всех развитых странах ориентирована на выявление доходов, «не заявленных» налогоплательщиками – т.е. не учтенных в зарплатных ведомостях предприятий и не указанных в налоговых декларациях граждан. При этом особое внимание уделяется гражданам, не подающим налоговые декларации, но имеющим большие доходы.

В России же налоговый контроль по НДФЛ, наоборот, ограничивается проверкой только тех лиц, которые представляют отчетность о своих доходах. В отношении всех остальных граждан налоговые органы просто «умывают руки»: закона о контроле расходов у нас нет и мы «вынуждены» руководствоваться в их отношении принципом «презумпции невиновности».

Но специального закона «о контроле расходов» нет и в других странах. Просто сам факт того, что данный гражданин как-то существует (и часто очень неплохо) и еще приобретает себе в собственность разные виды ценностей и имущества (бывает, что и в особо крупных размерах), является свидетельством того, что у этого гражданина есть доходы. То, что он доходы не декларирует и не платит с них налога, само по себе составляет правонарушение (даже – два, и каждое из них при определенных обстоятельствах может квалифицироваться и как преступление). Поэтому налоговый орган, не выявляющий таких граждан через отслеживание их расходов и приобретаемого ими имущества, не выполняет своих прямых обязанностей. Если ему каких-то полномочий не хватает (в частности, доступа к базам

данных торговых и финансовых учреждений, реестров по разным видам имущества, и т.д.), то все это решается в административном порядке.

Что касается «презумпции невиновности», то в Конституции РФ прямо указано, что граждане должны платить налоги в установленном законом порядке без наличия какой-либо «вины» с их стороны.

Второй момент связан с тем обстоятельством, что получатели действительно крупных доходов («собирающие» многомиллионные и миллиардные состояния в самые короткие сроки) не проводят их через зарплатные ведомости и не докладывают о них налоговым органам в форме представления налоговых деклараций, а используют другие средства и методы, которые налоговыми органами никак не контролируются. В России разрешается переводить в свою собственность крупные активы, объекты недвижимости, целые предприятия, получать и расплачиваться крупными суммами наличных денег, вывозить капиталы за границу, и все это вне какого-либо внимания налоговых органов. Это совершенно невероятно в других странах – в США, например, даже билет на самолет нельзя купить за наличные деньги, а так называемое «отмывание грязных денег» предполагает легализацию наличности как раз путем проведения ее через налогооблагаемые легальные коммерческие предприятия. Более того, в России намеренно устранено применение таких важных контрольно-учетных налоговых режимов, как налог на дары и наследства, налог на крупные состояния, налог на вывоз капитала и другие, без которых в других развитых странах вообще невозможно представить применение подоходного налогообложения. Кроме того, РФ заключила также десятки налоговых соглашений с другими странами, по условиям которых мы добровольно отказываемся от налогообложения переводимых за рубеж доходов и капиталов. Но это – уже уступка больше не самим собственникам этих капиталов, а правительствам иностранных государств, поскольку при отсутствии удержания налога в РФ они имеют возможность собирать полную сумму налога с «приходящих» к ним «извне» доходов и капиталов (там иммунитетов от налогов для богатых не существует).

И последнее. Наш НДФЛ настоящие доходы «не видит», но при этом широко используется против выплат и расчетных платежей, которые доходами вовсе не являются. Несмотря на то, что в самом Налоговом кодексе РФ (ст. 41) «доход» определяется как «экономическая выгода» (в денежной или материальной форме), мы видим на протяжении всех последних десятилетий, как отдельные граждане имели эту «экономическую выгоду» в колоссальных размерах и в немалых случаях, как раз за счет перемещения (часто, не совсем легального) ее в свои карманы из государственной (т. е. общенародной) собственности и при этом не платили никаких налогов.

Вместе с тем, наш НДФЛ исправно взимается с мизерных заработков работников бюджетных учреждений и предприятий, которые часто даже не достигают и размеров официального прожиточного минимума³, который и сам по себе совершенно несостоятелен. Но эти заработки никак не могут быть отнесены к «доходам»; по своей экономической сущности они представляют частичное (далеко не полное) возмещение затрат труда (компенсация на восстановление особого товара, которым в процессе производства выступает «рабочая сила»). Кроме того, налогообложение заработной платы бюджетников фактически означает налогообложение самого бюджета, и в этом плане может быть как угодно высоким.

Таким образом, подоходного налога в РФ пока нет, есть налог на фонд заработной платы предприятий. В качестве такого он выступает как фактор, элемент издержек предприятия, увеличивающий себестоимость производимой продукции и способствующий

³ Постановлением Правительства от 20.12.2012 № 1337 установлен средний по России прожиточный минимум в размере 6643 руб.

инфляции. Подоходный налог, в его общепринятом понимании, как налог на состоятельных граждан (большинству нашего населения до этого налога еще расти и расти!), основанный на разумном росте прогрессии ставок и используемый для реального снижения имущественных неравенств среди отдельных «полярных» слоев населения, России еще только предстоит ввести.

Прогрессивная шкала подоходного налога России жизненно необходима. Такая шкала есть у всех стран ОЭСР, «Двадцатки», БРИКС и многих других. Более того, на Гайдаровском форуме (январь, 2013) генсек Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) Анхель Гурриа заявил, что ОЭСР не готова принять РФ в свои ряды из-за плоской шкалы налогов, бедности и недофинансирования медицины. Анхель Гурриа посоветовал руководству РФ объявить фискальную войну вопиющим диспропорциям посредством введения прогрессивной шкалы. А ведь в ОЭСР Россия пытается попасть уже 16 лет.

Казалось бы, все очевидно и зачем «ломиться в открытую дверь». К сожалению, некоторые авторитетные для власти ученые (например, Е. Ясин) считают «плоскую» шкалу одним из немногих экономических достижений России. Более того, на международной конференции, которую в апреле 2010 года проводила Высшая школа экономики, первую Национальную премию получил доклад К. Сабирьяновой-Питер (США), посвященный исследованиям «плоской» шкалы. Кстати, в этом докладе приводится список из 27 стран, применяющих «плоскую» шкалу НДФЛ. Вот эти страны: Албания (10%), Беларусь (12%), Белиз (25%), Болгария (10%), Босния и Герцеговина (10%), Гернси (20%), Гонконг (16%), Грузия (12%), Джерси (20%), Ирак (15%), Казахстан (10%), Киргизия (10%), Латвия (25%), Литва (33%), Мавритания (15%), Македония (10%), **Россия (13%)**, Румыния (16%), Сербия (14%), Словакия (19%), Тринидад и Тобаго (25%), Туркменистан (10%), Украина (15%), Черногория (9%), Чехия (15%), Эстония (26%), Ямайка (25%).

С учетом мирового опыта и российского менталитета мы предлагаем на первом этапе подоходный налог со ставкой 13% оставить до 250 тыс. руб. (\$8,3 тыс.) в месяц. Минимальный необлагаемый налогом доход должен быть хотя бы 15 тыс. руб. в месяц, как в Китае, при том, что ВВП на душу населения в Китае в 2 раза меньше, чем в России. В Бразилии не облагаются подоходным налогом 24 тыс. руб., в странах Европы – около 30,0 тыс. руб. в месяц. Для дохода от 250 тыс. до 1 млн. руб. ставка налога должна быть 30%; свыше 1 млн. руб. в месяц – 50%.

Российского среднего класса это не коснется. Месячная зарплата свыше \$8 тыс. долларов по всем меркам выше доходов среднего класса. Например, в США верхняя планка доходов среднего класса \$95 тыс. в год.⁴ И никто никуда не убежит – все, что можно вывести за рубеж, выводится и при сегодняшней ставке. К тому же более половины ВВП в России дает госсектор, топменеджеры которого получают большие зарплаты. На это обратил внимание В.В. Путин в Послании. Например, по данным журнала «Форбс», по итогам 2011 года годовой доход председателя правления ВТБ Андрея Костина составил 30 млн. долларов (900 млн. руб.); за ним следуют глава «Газпрома» Алексей Миллер и глава «Роснефти» Игорь Сечин, заработавшие по 25 млн. долларов (по 750 млн. руб.). Они получают от 62,5 до 75,0 млн. руб. в месяц, т.е. в 2-3 тыс. раз выше средней зарплаты в России. По 15 млн. долларов (по 37,5 млн. руб. в месяц) «заработали» руководители Сбербанка Герман Греф и Банка Москвы Михаил Кузовлев. Для сравнения:⁵ «Зарплата нового главы Банка Англии Марка Карни составит (с июля 2013 г.) почти \$800 тыс. в год (около 2-х млн. руб. в месяц). Марк Карни – самый высокооплачиваемый чиновник-банкир Европы. Это вдвое больше оклада нынешнего управляющего Мервина Кинга». Почему у руководителей российских госбанков такие доходы? На причины указал В.В. Путин в Послании: «Известно, что в ФРС

⁴ В США в период до налоговой реформы 1964 г. ставки федерального подоходного налога колебались в очень широком диапазоне от 3% (при годовом доходе в 700 долл.) до 91% (при доходе, превышающем 1 млн. долл.). В 1964 г. была установлена разрядная шкала исчисления подоходного налога с прогрессивно возрастающими ставками от 14 до 70%. Сегодня в США максимальная ставка 35%, но президент Обама хочет ее поднять.

⁵ Подробнее см: <http://www.kommersant.ru/doc/2096864>

Соединенных Штатов, в Евроцентробанке, в других некоторых центральных банках прямо в уставах записана обязанность этих структур думать о рабочих местах и обеспечении темпа роста экономики». Видимо, у наших банкиров другие заботы и, главное, нет «тормозов».

Если бы наш подоходный налог был такой как в Бельгии (куда хотел бежать Депардьё) или Англии (любимое место наших олигархов), то российская казна получила бы не менее трех триллионов рублей дополнительных доходов, а половина населения была бы освобождена от налогов, как, например, в США.

Успех может быть наибольшим, если одновременно с введением прогрессивной шкалы коренным образом пересмотреть механизм администрирования НДФЛ.

В сфере совершенствования законодательства необходимо перейти на системный подход в регулировании подоходного налогообложения физических лиц; расширить возможность применения «авансовых налогов»; ввести прогрессивную шкалу налоговых ставок общего («консолидирующего») подоходного налога; законодательно подтвердить принцип «всеобщности» налогообложения доходов граждан, прекратив предоставлять налоговые иммунитеты в отношении незаконных и «теневых» доходов.

Кроме того, нужна нормализация контрольной работы по этому налогу. Она должна быть построена на тех принципах, на которых контролируют подоходное налогообложение во всех развитых странах мира. Для правильного применения этой системы следует руководствоваться тем, что «доход», для целей налогообложения, всегда есть, когда изменяется «в плюс» имущественное состояние налогоплательщика; и тем, что любые поступления денег на счет или непосредственно в руки налогоплательщика считаются его «доходом», если только им не будут представлены доказательства обратного.

Таким образом, обязательным элементом работы налоговых органов (и важнейшей составной частью налогового администрирования) является выявление любых положительных изменений в имущественном состоянии налогоплательщика и их сравнение с суммой доходов, декларируемых в отчете, представленным налогоплательщиком.

Для обеспечения эффективной работы с налогоплательщиками предлагается:

а) ввести практику выявления подлежащих налогообложению доходов граждан по критерию прироста их чистого имущества;

б) для целей аналитической деятельности активно использовать сведения из СМИ и информацию, предоставляемую так называемыми «третьими лицами»;

в) вести систему «единого лицевого счета» налогоплательщика, с «дебетованием» этого счета начислениями (по всем видам налогов), и «кредитованием» – по возвратам налогов и по предоставленным налоговым льготам.

Отметим также особенно интересные в этой сфере достижения зарубежных налоговых органов. С точки зрения наиболее эффективного использования современных информационных технологий и сочетания их с соответствующей перестройкой организационной работы налоговых органов, наиболее интересен опыт скандинавских стран.

При осуществлении контроля правильности исчисления налогоплательщиками сумм налогов налоговые органы могут использовать любую информацию, содержащуюся в доступных для них базах данных. При этом в Швеции и Финляндии налоговой службой уже инициировано самостоятельное составление налоговых деклараций за налогоплательщиков, которые затем получают эту декларацию и могут либо согласиться с ней, либо пожелать внести свои изменения и дополнения. В первом случае им достаточно подтвердить эту декларацию, используя механизм электронной подписи, во втором случае им уже необходимо связаться с налоговой службой и представить необходимые документальные доказательства в обоснование предлагаемых им поправок или изменений.

Отметим также и опыт Норвегии, где организовано совместное расследование экономических преступлений налоговыми и правоохранительными органами – исходя из положения, что практически в каждом налоговом преступлении есть элемент налогового правонарушения. Преимущество такой практики в том, что, во-первых, расследования ведутся с использованием единой (общей) информационной базы, и, во-вторых, при наличии

затруднений с подготовкой доказательной базой преступления для суда у следствия остается альтернатива привлечения виновного к ответственности за совершение налоговых правонарушений.

3. О налоге на добавленную стоимость (НДС)

В России НДС действует с 1 января 1992 года. Порядок исчисления налога и его уплаты первоначально был определён законом «О налоге на добавленную стоимость»; с 2001 года НДС регулируется главой 21 Налогового кодекса РФ. Максимальная ставка НДС в Российской Федерации после его введения составляла 28%, затем была понижена до 20%, а с 1 января 2004 года составляет 18%.

В самом начале введением НДС промышленности России был нанесен страшный удар: у государственных на тот момент предприятий были одномоментно изъяты оборотные средства. И от этого первого удара наша промышленность так и не смогла восстановиться.

Сейчас НДС стимулирует вывоз сырья и продукции первого передела, с нулевой или минимальной добавленной отечественным трудом новой стоимости, и штрафует, наказывает импорт остро необходимой для развития экономике России новой техники и технологии. Кроме того, НДС обладает колоссальным коррупционным потенциалом: в первую очередь, при зачетных схемах при экспорте и импорте, и, во-вторых, при контроле счетов-фактур.

Тем не менее, мы не призываем отменить НДС или заменить его налогом с продаж. Надо лишь привести суть налога в соответствие с его названием и изменить методику расчета и администрирования. За налоговую базу НДС мы предлагаем принимать добавленную стоимость, входящую в стоимость реализованной продукции и вычисляемую по данным бухгалтерского учета как сумма зарплаты, прибыли, налогов и амортизации. Реализация предлагаемого варианта существенно повысит поступления НДС в бюджет, упростит проверку правильности начисления и уплаты налога, исключит проблемы уплаты НДС с авансов (платить не надо, т.к. авансы не являются добавленной стоимостью) и незаконных возмещений, сделает ненужными книги покупок и продаж, встречные проверки, судебные споры по всем этим поводам и т.д.

Если в дополнение к вышесказанному, например, для 50% производителей добавленной стоимости ввести единую ставку НДС 10%, а остальных 50% от уплаты НДС освободить (включая и тех, кто и сегодня освобожден от уплаты НДС), то бюджет ничего не потеряет, а предприятия оживут. О реальности наших предложений судите сами.

В 2011 году были собраны следующие налоги: НДФЛ – 2 трлн. руб., налог на прибыль – 2,27 трлн. руб., НДС – 1,75 трлн. руб., остальные налоги и акцизы – 3,7 трлн. руб.

Зная ставки налога на прибыль (20%) и НДФЛ (13%), можно определить прибыль ($2,27 : 0,2 = 11,35$ трлн. руб.) и фонд оплаты труда ($2 \text{ трлн. руб.} : 0,13 = 15,38$ трлн. руб.). А зная фонд оплаты труда, можно определить ЕСН (в 2011 году 34%) – $15,38 \times 0,34 = 5,23$ трлн. руб. (без учета регрессии).

Имея эти данные, можно подсчитать добавленную стоимость (ДС), полученную в России в 2011 году: $ДС = 15,38 + 11,35 + 5,23 + 3,7 = 35,66$ трлн. руб. Если учесть амортизацию, добавленная стоимость будет еще выше (для справки: фактически в 2011 году НДС в сумме 1,75 трлн. руб. был собран с добавленной стоимости (без учета льгот) $1,75 : 0,18 = 9,72$ трлн. руб.).

При ставке 18% с полученной добавленной стоимости при отсутствии льгот могли бы собрать НДС в сумме $35,66 \times 0,18 = 6,42$ трлн. руб. (вместо 1,75 трлн. руб.), а при ставке НДС 10% – 3,57 трлн. руб. А если 50% добавленной стоимости не облагать НДС, то при ставке 10% будет собрано почти те же $3,57 \times 0,5 = 1,78$ трлн. руб.

Почему бы так и не сделать? Помимо прочего, это поможет решить поставленную В.В. Путиным задачу по качеству предпринимательского климата перебраться России со сто двадцатого места на двадцатое.

В пользу расчета НДС «прямым способом» и снижения его ставки говорят данные ФНС. В таблице 1 приведены данные налоговой инспекции по Курской области.

Таблица 1. Расчет «прямым» методом налога на добавленную стоимость по Курской области за 2008 год⁶

№ п/п	Наименование показателей	Сумма, млн. руб.
1	Величина добавленной стоимости (сумма ФОТ, ЕСН, прибыли, амортизации) всего, в том числе:	139.960
	величина добавленной стоимости, не облагаемой НДС в соответствии со статьей 149 НК РФ	7.355
	величина добавленной стоимости, облагаемая по ставке 18%	111.389
	величина добавленной стоимости, облагаемая по ставке 10%	10.610
	величина добавленной стоимости, облагаемая по ставке 0%	10.608
2	Сумма НДС, исчисленного по установленным ставкам	21.111
3	Сумма НДС, возмещаемая экспортерам	1.928
4	Сумма НДС, подлежащая уплате в бюджет	19.183
5	Сумма НДС, которая могла бы поступить в бюджет при собираемости НДС 60%	11.510
6	Поступило в бюджет фактически от налогоплательщиков Курской области	4.241

Как видно из таблицы, фактическая собираемость НДС при существующей методике его расчета составила всего около 22%.

Предлагаемая нами методика – не открытие. Расчет НДС «прямым» способом поддерживают Президент Палаты налоговых консультантов Д.Г. Черник, Президент Международного налогового Центра при Финансовой Академии при Правительстве России Л.П. Павлова, предприятия «Союза малых городов России», которым рассылались наши предложения и др.

В отчете⁷, подготовленном по поручению Правительства США в 2007 году, для США рекомендован новый налог «Business Activities Tax» (ВАТ), который авторы назвали «налогом на предпринимательскую активность», в качестве налоговой базы которого предложена разность цены реализации и цены покупных, т.е. добавленная стоимость. И никаких льгот, и никаких возмещений!

Разумных возражений против предложенной нами методики мы не слышали⁸.

4. О налоговом стимулировании обрабатывающих предприятий

На отрасли, которые мы хотим развивать, надо существенно снижать налоговую нагрузку. Во-первых, это относится к малым предприятиям. Согласно Статистическому ежегоднику за 2011 год, на конец 2009 года в России было 1 млн. 609 тыс. малых предприятий. Из них 10,3% – обрабатывающие предприятия; 41,1% – оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования; 18% – операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление

⁶ В.Л. Рыкунова, дисс. на соискание степени к.э.н. «Налогообложение добавленной стоимости на основе принципа переложимости налогового бремени», г. Орел, 2010 г.

⁷ Approaches to Improve the Competitiveness of the U.S. Business Tax System for the 21st Century (Подходы к повышению конкурентоспособности американской Системы Налогообложения предприятий в 21-м веке), http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Documents/hp749_approachesstudy.pdf

⁸ Подробности см. в статье «Об исчислении НДС «прямым» способом», http://www.modern-rf.ru/publikatsii/publikatsii_57.html

услуг; 12% – строительство. Всего на малых предприятиях, согласно тому же Ежегоднику, работало в 2009 году 11,2 млн. чел., из них 1,67 млн. чел. (14,9%) на малых обрабатывающих предприятиях.

В Таблице 2 приведены отчетные данные ФНС о сборе налогов в 2009 году⁹.

Таблица 2. Сбор налогов в России в 2009 году (тыс. руб.)

Форма налогообложения	Собрано ФНС в 2009 году		Доля налогов в доходах консолидиров. бюджета в 2009 г.
Всего	6 288 295 506	100%	46,85%
в т.ч.			
Общая форма налогообложения	6 071 745 440	96,56%	45,24%
УСН	109 443 839	1,74%	0,82%
ЕНВД	63 899 587	1,02%	0,48%
ЕСХН	1 398 822	0,02%	0,01%
ЗАТО	41 807 818	0,66%	0,31%
Итого: УСН+ЕНВД+ЕСХН+ЗАТО	216 550 066	3,44%	1,61%

Можно заметить, сколь мала доля налогов, собираемых с предприятий, работающих на специальных налоговых режимах. Эти режимы представляют для тех, кого государство хотело бы стимулировать (малые, инновационные и сельскохозяйственные предприятия). Можно также предположить, сколь ничтожны были бы потери бюджета, если бы это стимулирование было более существенным.

В 2009 году общая доля налогов предприятий, работающих на УСН и ЕНВД, составила 1,31% доходов консолидированного бюджета России. Можно предположить, что налоговые поступления от малых обрабатывающих предприятий пропорциональны их численности, т.е. составляют не более 0,2% доходов консолидированного бюджета. Более поздние данные пока не опубликованы, но соотношения, по-видимому, сохранились.

Можно также предположить, что даже двукратное снижение налогов на малые предприятия наш бюджет не заметил бы.

С другой стороны, многие предприниматели переходят на специальные налоговые режимы для уклонения от уплаты налогов. Например, «дробят» свои предприятия. Возможно, есть смысл подумать о ликвидации специальных режимов и стимулировать малые предприятия другими методами. И налоговую отчетность надо сделать простой для всех, как это делают в других странах. Например, в Швеции форма Налоговой декларации по НДС и налогам на зарплату (подходные и социальные налоги) одна для всех предприятий, умещается на 1 странице и заполняется вручную.

Естественно, надо стимулировать и предприятия, которые позволят решить поставленные В.В. Путиным задачи «укрепить позиции в космосе, ядерной энергетике, возродить базовые отрасли: авиа-, судо-, приборостроение, конечно, на новой базе, на новом уровне, на новой технологической основе...», обеспечить «реальное изменение структуры экономики, создание новых и возврат лидерства в традиционных промышленных отраслях, развитие малого и среднего бизнеса». Нельзя не согласиться с Владимиром Владимировичем, который 20 августа 2012 г., выступая на встрече президента с работниками угольной и горнодобывающей промышленности, сказал, что мы «живем, пока живы заводы».

В первую очередь надо снижать налоги для отраслей, которые могли бы обеспечить массовую занятость населения и при этом не потребовали бы от государства вложения больших дополнительных средств, которых у Государства нет (см. таблицу 3).

⁹http://www.nalog.ru/html/docs/pr_ynv_noyab10.xls

Таблица 3. Численность работающих на предприятияхИсточник: Росстат, http://www.gks.ru/bgd/regl/b12_01/IssWWW.exe/Stg/d10/3-2.htm

Отрасли промышленности	Численность тыс. чел.
Всего работающих в организациях без малых предприятий	35 986,1
обрабатывающие производства	6 090,5
Объекты для первоочередного налогового стимулирования	
текстильное и швейное производство	167,4
производство кожи, изделий из кожи и производство обуви	35,3
обработка древесины и производство изделий из дерева	151,9
целлюлозно-бумажное производство; издательская и полиграфическая деятельность	213,3
химическое производство (в т.ч. лекарства)	350,2
производство резиновых и пластмассовых изделий	148,8
производство готовых металлических изделий	340,4
производство машин и оборудования	627,4
производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования	644,1
прочие производства	135,6
Итого	2 814,4

Если для указанных предприятий снизить социальные взносы, НДС и Налог на прибыль до 10%, предприниматель из того же дохода сможет увеличить официальную зарплату сотруднику примерно на 30%. Это даст импульс развитию предприятий, будет способствовать повышению их конкурентоспособности на рынке труда и выводу доходов из тени.

Расчеты показывают, что потери консолидированного бюджета из-за предложенного снижения налогов на первом этапе не превысят 3% его доходов. В дальнейшем неминуем рост за счет роста налогооблагаемой базы.

В целом, в развитых странах налоговое бремя на бизнес тяжелее, чем в России. Но в этих странах предприятию дают возможность вырасти и окрепнуть, и лишь потом разумно «стригут». При этом всячески стимулируют дальнейшее развитие, чтобы «стричь» еще больше. Кроме того, основная тяжесть налогов в западных странах ложится на сферу потребления (В.В. Путин предложил в своем послании именно это сделать у нас) и, в первую очередь, на доходы физических лиц. Например, в США поступления подоходного налога составляют около 50% доходов Федерального бюджета (у нас – около 20%).

5. О залогах аукционах и природных ресурсах

Выступая на съезде РСПП, В.В. Путин предложил вместе подумать о том, как закрыть проблемы «нечестной, прямо скажем, приватизации, всяких аукционов».

Практику залоговых аукционов своим указом от 31 августа 1995 года утвердил президент России Борис Ельцин. Основной целью этой меры официально было объявлено пополнение дефицитного федерального бюджета.

Имущество страны заложили за 650 млн. долларов – цифра, не только в 100 раз меньшая реальной стоимости предприятий, но даже суммы их годовой прибыли. Бизнесмены спорить не стали. В ходе двенадцати сделок государство отдало в залог коммерческим банкам контрольные пакеты таких наиболее крупных предприятий, как ЮКОС, «Сибнефть», «Норильский никель», «Сургутнефтегаз», «Лукойл» и Новолипецкий металлургический комбинат.

Можно предположить, что, помимо удовлетворения корыстных интересов конкретных лиц, с помощью залоговых аукционов государство (его руководство) решало проблему перехода от социализма к капитализму, предполагая, что частный собственник будет управлять предприятиями более эффективно. Но этого не произошло. Одна из причин состоит в том, что владение предприятиями, приобретенными в процессе залоговых аукционов, до сих пор не узаконено. Это тормозит их развитие и инвестиции в экономику.

«Залоговые аукционы» официально «разгосударствлением» не считались. И, следовательно, аннулирование их результатов даже самый пристрастный арбитраж вряд ли сочтет «пересмотром итогов приватизации». Участники аукционов это все прекрасно понимают и учитывают: в Россию лучше не вкладывать, т.к. могут отнять. Но первые пять-шесть лет новых собственников никто не трогал. Они расслабились и начали вкладывать средства в развитие российской промышленности. Согласно Росстату в 2003 году рост промышленного производства составил 8,9%, в 2004 – 8,3%. Одновременно до 2004 года объемы добычи нефти росли ежегодно на 7-8%. Но тут возникло дело «Юкоса». И темпы роста производства снизились вдвое: 2005 год – 4%, 2006 – 3,9%. А рост добычи нефти не превышает 2%. Теперь в развитие России олигархи вряд ли будут вкладывать свои деньги.

Вопрос необходимо срочно решать. Собственность следует узаконить на приемлемых для России условиях.

Есть несколько вариантов решения проблемы.

Можно ввести компенсационный налог по примеру Англии.

Там дело было так. В июле 1997 года английский парламент установил новый налог – так называемый Windfall Tax. Буквальный перевод с английского звучит как «налог на то, что надуло ветром». Смысл этого мероприятия заключался в следующем: компании, получившие крупную выгоду от приватизации 1980 года, проведенной правительством Тэтчер, уплачивают единовременную сумму, равную 23% от разницы между стоимостью приватизированного имущества в 1997 году и его продажной ценой в 1980-м. Таким образом, английские «олигархи» были вынуждены поделиться с обществом тем богатством, которое им «надуло ветром».

Применительно к российским реалиям сумма может получиться весьма приличная.

Критики такого решения говорят, что прошло более 15 лет и многие предприятия поменяли собственников, а новые собственники, возможно, заплатили за предприятия столько, сколько они стоят сегодня. Для Англии это не стало препятствием – там компенсационный налог ввели спустя 17 лет. Тем не менее, трудности не исключены.

Если же говорить о добывающих отраслях, то более интересным, представляется другой вариант. Необходимо изменить систему отношений между государством и добывающими компаниями.

В богатых сырьем странах применяются две основные модели: при первой модели разрабатывают и продают природное сырье исключительно государственные предприятия, при второй – государство нанимает, по открытому конкурсу, компании-операторы, которые добывают, к примеру, нефть за фиксированную плату. При этом сама нефть остается в собственности государства, но компания-оператор имеет преимущественное право закупать эту нефть у государства по нормальным, рыночным ценам.

На таких условиях российские компании успешно работают за рубежом и считают это выгодным. Например, в 2009 году при проведении тендера в Ираке победила заявка "Лукойла" и Statoil (Норвегия), так как консорциум предложил самые выгодные Ираку условия: государство отдает компаниям в качестве вознаграждения 1,15 доллара за каждый добытый баррель сверх установленного объема, передаваемого Ираку бесплатно, а консорциум обязуется нарастить добычу до 1,8 миллиона баррелей в сутки.

Таким образом, нефтяные компании не могут заработать на повышении мировых цен на нефть или газ, но зато заинтересованы в снижении издержек при добыче. Заметим, что наши

предприятия в снижении издержек производства не заинтересованы: с 2000 по 2010 год издержки на единицу продукции при добыче газа выросли¹⁰ в 6 раз, угля – в 4,2 раза и т.д.

Россия избрала для себя нетрадиционный, третий путь – схему с использованием дифференцированных ставок НДС. Очевидно наличие в этой модели колоссального коррупционного потенциала. Отсюда и все проблемы – нестабильность налогового режима, сдерживание инвестиций в отрасль, отставание с созданием перерабатывающих мощностей, и т.д.

Представляется целесообразным добычу нефти и газа перевести на «операторские контракты» – с оплатой государством стоимости добычи природного ресурса, но с оставлением его в собственности государства.

Для нашей страны это было бы очень полезно. Дело в том, что годовой экспорт российской нефти составляет примерно 250 млн. тонн (около 1,8 млрд. баррелей). При цене 110 и более долларов за баррель и при себестоимости добычи одного барреля менее 5 долларов, бюджет нашей страны мог бы получить напрямую без волокиты со сбором налогов и акцизов около 200 млрд. долларов или около 6 трлн. руб. Не так мало. А ведь еще есть газ и др.

Учитывая наличие разных мнений, проверку эффективности этой меры предлагаем провести на одном из новых месторождений, пригласив к конкурсу российские и зарубежные компании.

5. О проблеме офшоров

В.В. Путин в своем Послании указал еще на одну важную проблему: «По некоторым оценкам, девять из десяти существенных сделок, заключенных крупными российскими компаниями, включая, кстати, компании с госучастием, не регулируются отечественными законами. Нам нужна целая система мер по деофшоризации нашей экономики».

Трудно поверить, но почти все, что в прошлые годы было построено нашими отцами и дедами и почти даром досталось новым собственникам, а также то, что построено в последнее время, России не принадлежит. Да и новых хозяев можно лишь условно называть гражданами России. Многие из них, не говоря уже об их детях, имеют двойное гражданство и готовы покинуть Россию.

Проблему можно решить двумя способами.

Во-первых, административным. Например, В.В. Путин в феврале 2012 года уже дал указание вернуть под юрисдикцию России только что построенную Богучанскую ГЭС и Богучанский алюминиевый завод, принадлежащие кипрским компаниям. То же самое можно сделать и с другими крупнейшими предприятиями, находящимися на территории России, но зарегистрированными за рубежом. Решение этой проблемы позволит, как минимум, удвоить доходы бюджета России и снизить угрозы национальной безопасности России.

Второй путь – изменение налогового законодательства. По мнению В.В. Путина, «нужно добиваться прозрачности офшоров, раскрытия налоговой информации, как это делают многие страны в ходе переговорного процесса с офшорными зонами и подписания соответствующих соглашений». С этим мнением нельзя не согласиться. Более того, в работах ЭАЦ «Модернизация» подробно рассмотрены проблемы оптимизации международных налоговых отношений. С работами ЭАЦ можно ознакомиться на сайте www.modern-rf.ru. Здесь мы коротко осветим суть проблемы.

Из-за несовершенства законодательства в области международных налоговых отношений наша страна несет огромные финансовые потери. При этом следует иметь в виду, что «иностранцами» нередко выступают национальные лица и компании, которые предпочитают действовать в России через посредство иностранных агентов или с помощью зарегистрированных в других странах фирм, компаний, трастов или фондов.

¹⁰ В.Л.Иноземцев. Закат эпохи финансовизации. «Известия», 21 декабря 2010

С взысканием налоговой задолженности с иностранных должников возникают серьезные трудности. При этом следует понимать, что налоговая задолженность – это начисленные налоги, т.е., налоги, рассчитанные с выявленной налоговой базы и предъявленные установленным налогоплательщикам. Но это – только малая часть «айсберга».

Другая, существенно более важная и значительно более весомая часть – это то, что налоговые органы России (в отличие от акцентировано агрессивных именно в этой сфере налоговых служб развитых стран) большую часть налоговой базы и значительное число налогоплательщиков просто **не видят**. И наши западные партнеры давно к этому порядку привыкли. Поэтому фактически те налоговые доходы в сфере внешнеэкономической деятельности, которые мы пока не научились эффективно *выявлять*, вовсе не остаются «без присмотра», они исправно собираются властями западных государств – наших партнеров по этой внешнеэкономической деятельности.

6. Заключение

России нужен новый Налоговый Кодекс. Необходимо пересмотреть и ставки налогов, и всю налоговую систему в целом. Если нам поручат, мы (ЭАЦ «Модернизация») готовы разработать новый Налоговый Кодекс.¹¹

А до введения нового Налогового Кодекса необходимо срочно принять следующие меры:

- ввести прогрессивную шкалу подоходного налога (ставки см. выше);
- ввести местный налог на недвижимость на первом этапе стоимостью свыше \$1 млн., независимо от того, зарегистрирована она или нет; за налоговую базу принимать не менее 50% рыночной стоимости;
- возложить на ФНС обязанность проверять соответствие крупных расходов граждан их доходам и данным налоговых деклараций;
- установить амортизационную премию в размере 100% при покупке оборудования стоимостью до 7,5 млн. руб. (в США - \$500 тыс.) за единицу и общей стоимостью до 30 млн. руб. (в США – \$2 млн.) в год; при превышении этих сумм – 50% списание, затем – обычная амортизация. Упростить режим зачета амортизационных премий. Расширить понятие НИОКР, включив в них приобретение необходимых приборов и материалов, обучение специалистов и их заработную плату в рамках проекта;
- до 10% снизить ставки НДС, социальных взносов и налога на прибыль для предприятий указанных выше в табл. 3;
- в два раза снизить налоговую нагрузку на предприятия, работающие на специальных налоговых режимах (УСН, ЕНВД, ЕСХН, ЗАТО);
- ликвидировать льготы по НДС и снизить базовую ставку НДС до 8-10%;
- 50% НДС оставлять регионам;
- разрешить регионам вводить налог с продаж со ставкой до 5% (при условии снижения базовой ставки НДС до 8-10%);
- отменить или существенно снизить (например, до 5%) размеры возмещения НДС для экспортеров сырья и полусырья (как это сделано в Китае);
- отменить регрессию при начислении социальных взносов (ввести «плоскую» шкалу) и передать обязанности по их сбору Федеральной налоговой службе;
- ввести монополию государства на торговлю алкогольными напитками;
- разработать комплекс мер по решению проблем офшоров и залоговых аукционов;
- упростить налоговую отчетность; сократить объем отчета, сдаваемого в налоговую инспекцию с 40-60 до 1-3 стр. (проект формы разработан);

¹¹ Первый этап создания нового Налогового Кодекса России – «Разработка Налоговой доктрины и направлений совершенствования российской налоговой системы нами» нами был выполнен в 2011 году по поручению Председателя Совета Федерации РФ, С текстом отчета можно ознакомиться по адресу: http://www.modern-rf.ru/netcat_files/93/47/h_3df0254cbd59c7ef9ef95c69da0d645e.

- при начислении НДС за налоговую базу принимать реальную добавленную стоимость предприятия за отчетный период, определяемую по данным бухгалтерского учета как сумму зарплаты, налогов, прибыли и амортизации. Это решит проблему возмещений, уплаты НДС с авансов (платить не надо, т.к. авансы не являются добавленной стоимостью), сделает ненужными книги покупок и продаж, наполовину сократит число налоговых дел в арбитражных судах, существенно сократит объем работы бухгалтера и т.д.