

ВЫСТУПЛЕНИЕ Ю.М. ЛУЖКОВА
на пленуме ВЭО России на тему
НАЛОГОВЫЙ КОДЕКС РОССИИ.
АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
И ПЕРСПЕКТИВНЫЕ РЕШЕНИЯ¹
(Москва, Дом экономиста, 2 апреля 1998 г.)

Прежде чем начать обсуждать Налоговый кодекс, хотелось бы напомнить подходящий к случаю рассказ Аркадия Аверченко «Блины». Мальчику сообщили, что вечером будут блины и ему первый раз в жизни будет разрешено вместе со взрослыми участвовать в «блинном ритуале». Мальчик с нетерпением ждал этого момента, внимательно следил за суетой подготовки церемонии, но когда собственными глазами увидел, что представляет собою блин, - даже заплакал. Настолько это не соответствовало предшествовавшей суете. Нечто подобное произошло между нами и Налоговым кодексом. Реальность не оправдала наших ожиданий.

СНАЧАЛА ОБЩАЯ ФИЛОСОФИЯ

Мы надеялись, что с появлением Налогового кодекса произойдут радикальные изменения всех **тенденций** социально-экономического развития России. Я уже в который раз говорю именно о тенденциях, так как никакой, даже самый совершенный Налоговый кодекс не в состоянии мгновенно изменить социально-экономические условия такой огромной страны, как Россия.

Наши надежды подпитывались тем, что параллельно с Налоговым кодексом разрабатывались Бюджетный кодекс и Закон об основах местных финансов. Нормы этих трех законов могли бы составить систему функционирования нашего государства.

¹Научные труды Вольного экономического общества России. Налоговый Кодекс России - актуальные проблемы и перспективы решения. Стенограмма Пленума Вольного экономического общества России. - М.: Научное изд. ВЭО России, 1998, с. 6-15.

Мы ждали, **и были вправе ждать**, что благодаря этой системной работе будут созданы действенные стимулы для развития реального сектора экономики и для максимального снижения расходов на всех уровнях власти без снижения качества возложенных на них услуг и функций.

Мы надеялись, что бюджетные взаимоотношения регионов перестанут быть **бюджетным торгом**, а станут **бюджетными взаиморасчетами**. И что перераспределение доходов будет вестись ради ясных, разделяемых всеми целей: обеспечения равных гарантий на всей территории России и стимулирования устойчивого роста валютного внутреннего продукта через оптимальное инвестирование в развитие регионов.

На основе этой системы законов стало бы реальным **изменение структуры доходов населения**. Действительно, за счет сокращения дотаций общественному сектору стало бы возможным радикально уменьшить налоги. Это привело бы к росту доходов населения, что, в свою очередь, помогло бы реализовать переход к прямым, бездотационным платежам за услуги. Это и стало бы **реформой жилищно-коммунальной сферы в интересах граждан**, а не федерального правительства.

Как видите, в этом месте мы принципиально расходимся с уважаемым Борисом Ефимовичем Немцовым, который начал с конца. Мы должны сначала «приватизировать» доходы граждан и лишь потом требовать от них полной оплаты коммунальных платежей, а не наоборот.

На этой основе обязательно возникли бы многие, очень благоприятные тенденции и изменения. Перечислю семь главных.

1. Превращение Российской Федерации из практически унитарного государства, объединяемого силами инерции и угасающей силой федеральной власти, в экономически сильную и продуктивную государственную корпорацию, функционирующую ради выгоды **субъектов Федерации и российского народа**.

2. Переход от конфискационной системы отношений Центра и регионов к системе платного конкурентного служения Центра регионам в целях обеспечения устойчивого экономического развития и социальной стабильности.

3. Расширение прав регионов по организации механизмов наполнения и расходования региональной казны (фискальные механизмы) при условии, что это не затрагивает обязательств региона перед федеральной корпорацией и не порождает в ре-

гионах новых претендентов на социальное попечительство со стороны федерального бюджета.

Иначе регионы-доноры будут только в Красной книге. Ведь их число неуклонно убывает: сначала их было 49, потом 32, потом 17. Сейчас их только 10. Для меня этот ряд однозначно доказывает, что донором быть **невыгодно**, а потребителем - **выгодно**. Нужно переломить ситуацию, а для этого донорам нужно дать хоть какие-то минимальные дополнительные права.

4. Постепенный переход дифференциальной ресурсной ренты в доходы бюджета при одновременном сокращении других налогов на ресурсодобывающий комплекс и либерализации последующего движения ресурсов. При этом возникла бы возможность использования кредитных механизмов для обеспечения работы предприятий - плательщиков дифференциальной ресурсной ренты. Поскольку в этом случае кредитование сводилось бы лишь к записи долга на расчетном счету ресурсодобывающего предприятия, не возникло бы необходимости в дополнительной эмиссии денег. Более того, поскольку рента включалась бы в цену ресурсов, данный способ кредитования не вызвал бы дополнительной инфляции.

Вообще, россияне получили от приватизации ресурсодобывающего комплекса примерно на два порядка меньше, чем должны были бы получить.

5. Можно было бы экономическими методами обеспечить пересмотр результатов приватизации. Стимулирующая система налогообложения приведет к тому, что неэффективно используемая собственность будет разорять ее владельцев и переходить к долгожданному «эффективному собственнику».

Этот тезис в данной аудитории развивать не имеет смысла. Все это уже давно знают.

6. Можно было бы обеспечить полное исключение передачи функций с одного уровня власти на другой без адекватной передачи средств на оплату осуществления этих функций.

Сейчас все совсем не так. Достаточно вспомнить закон о ветеранах или финансовые аспекты передачи городу ведомственного жилья.

7. Наконец, стала бы возможной разработка объективных и справедливых методик расчетов, определяющих компенсации Москве тех доходов, которые она теряет, или расходов, которые она обязана нести вследствие исполнения сто-

личных функций. Контрольная цифра: те ресурсы Москвы, которые «выбиты» из производственной сферы, должны быть компенсированы.

Ничего этого не случилось. Почему? Наверное, прежде всего потому, что разработчики не до конца отделили Налоговый кодекс от конкретной **налоговой политики**. Налоговая политика может меняться каждый год, а система правил, позволяющая разрабатывать, устанавливать и проводить налоговую политику (а это, по существу, и есть Налоговый кодекс), должна быть возможно более долговечной. Кстати, чем система правил мудрее, тем она долговечнее.

Другая причина неудачи в том, что авторы сосредоточили внимание на **исправлении недостатков действующей системы**, а не на **реализации цельного и продуктивного системного замысла**. И все усугубилось тем, что эти три важнейших стратегических документа были сделаны на разных концепциях. Имеются в виду обсуждаемый сегодня Налоговый кодекс, а также Бюджетный кодекс и Закон об основах местных финансов.

Вернемся к Налоговому кодексу. Он должен, прежде всего, определить, кто **и при каких условиях** имеет право устанавливать налоги, неуплата которых карается всей мощью государственной системы. Кроме того, Налоговый кодекс должен определить, какова номенклатура возможных налогов, как исчисляется каждый из них, какова процедура (последовательность) балансирования бюджетной потребности и бюджетных доходов через установку тарифов на услуги и ставки налогов и многие другие подобные вопросы, которые я не стану сейчас перечислять, но опубликую в тексте доклада.

Налоговый кодекс должен также определить:

- кто и по какой процедуре собирает налоги и как его контролируют;
- какие сведения должны представлять граждане и предприятия для проверки правильности исчисления налогов;
- какие меры принуждения к исполнению налоговых законов и правил и при каких условиях можно применять;
- как определяется (рассчитывается) перераспределение налоговых доходов регионов.

В целом Налоговый кодекс должен определить замысел фискальной системы государства. А налоговая политика должна определить конкретные параметры и ставки системы налогооб-

ложения на очередной бюджетный год. Как видим, это две большие разницы. Я думаю, понятно, почему, несмотря на Великий пост, я вспомнил о блинах.

Но хватит философии. Разберем более конкретно недостатки Налогового кодекса.

КОНКРЕТИЗИРУЕМ НАШИ ПРЕТЕНЗИИ

Сначала немного вспомним технологию разработки обсуждаемого документа. Я думаю, это укажет нам, как **нельзя** разрабатывать такой важный законодательный акт. Из всех имевшихся в Государственной Думе вариантов в качестве основы был взят правительственный вариант - проект, который в прошлом году был уже один раз похоронен. Занялись, так сказать, гальванизацией трупа.

Разработчики утверждают, что постарались максимально учесть 4,5 тысячи поступивших поправок и активно продвинулись в создании новой налоговой модели. Однако, в отличие от авторов некоторых альтернативных проектов, они, вместо разработки целостной радикально новой и существенно более хорошей системы, предпочли поэтапное реформирование болевых точек, в первую очередь снижение налогового бремени на честно работающих налогоплательщиков.

Конечно, резкие, шоковые изменения в экономике такого масштаба, как наша, очень опасны. Я думаю, мы сыты по горло шоковой терапией. Но сама по себе **разработка хорошей налоговой системы никакого шока в экономике не вызовет**. Шок может возникнуть от чрезмерной торопливости ее внедрения. И это нужно специально учесть при разработке процедуры введения кодекса в действие. А просто «починить» существующую систему - не получится.

Предложенная система структурно весьма похожа на действующие в странах с развитой рыночной экономикой. Но, как известно, дело как раз не столько в общей структуре, сколько в деталях, позволяющих учесть специфику реальных экономических условий России. Помните случай с Репиным? Его ученик написал картину. Маэстро посмотрел на нее, взял кисть и сделал всего несколько мазков. Картина буквально преобразилась. Пораженный ученик воскликнул: «Удивительно! Работы чуть-чуть, а такой огромный эффект!» Великий ху-

дожник возразил: «Именно в этом чуть-чуть и заключается вся гениальность». Цитирую я, конечно, по памяти.

Главный изъян кодекса: не учитывается, что налоги - не только фискальный инструмент, но и главный регулятор экономики и на уровне хозяйствующих субъектов, и на уровне территорий.

Невозможно смириться и с тем, что в проекте нет статей по межбюджетным отношениям. Могут объяснить, что это другая отрасль права, которая должна быть прописана в Бюджетном кодексе. Неправильно! Бюджетный кодекс должен лишь закрепить за каждым уровнем власти свою доходную базу. А в Налоговом кодексе нужно было бы уточнить общие принципы и определить все детали межбюджетных отношений.

Очень опасно, что сфера межбюджетных отношений на сегодня законодательно не урегулирована. Вакуум права всегда порождает произвол. Возникают всякие непонятные «протуберанцы». Необходимо **однозначно** определить инструменты и процедуры выравнивания социально-экономических условий в регионах. В большинстве случаев это выгоднее делать, инвестируя в региональную экономику или социальную сферу. Иногда, напротив, выгоднее просто дотировать регион, а необходимые деньги зарабатывать в другом месте, там, где существенно выше отдача на рубль затрат. **В этом суть и в этом выгода корпоративного подхода.**

Правительственный вариант Налогового кодекса фактически ликвидирует устойчивую собственную налоговую базу регионов и органов местного самоуправления. Субъекты Федерации, по сути, ставятся в полную зависимость от Федерального центра, так как нормативы распределения федеральных налогов устанавливаются законом о федеральном бюджете и могут регулярно изменяться, что фактически и происходит. Ну разве это не унитарное государство!

Убежден, что здесь основную роль играет не экономика, а политика. Но такая политика обречена на провал. Подчеркиваю: нам нужна не независимость, а самостоятельность регионов. А мы пошли по пути независимости. Очень трудно повернуть обратно. И, желая и в этих условиях не служить, а править, Центр старается держать всех на финансовой уздечке. Как-то один глава региона мне сказал: хорошо вам, вы можете говорить все, что думаете. А я один раз попробовал и оказался без дотаций.

Не предлагается ничего нового по упрощению налоговой системы. По основным видам налогов (НДС, на прибыль, акцизы, подоходный налог) методики расчета, и без того непростые, продолжают усложняться. Это страшная вещь! Мы все находимся в руках не только государства, но и его налоговых служб и систем. Злоупотребление сложностями и противоречивостью инструкций порождает произвол чиновников и увеличивает число рабочих мест в госаппарате.

В свое время находящийся здесь Степан Арамаисович Ситарян разрешил кооперативам платить налог с оборота. Это оказалось и проще, и надежнее, чем налог от прибыли. Раз прибыль определяется в результате вычислений, это открывает простор для «народного творчества».

Минфин решил, что в ходе налоговой реформы можно пожертвовать чем угодно, но только не акцизами, взимаемыми с покупателей спиртного, табака, бензина, автомобилей и ювелирных изделий. Не захотел Минфин уступить регионам и предприятиям часть НДС. Сначала предполагалось, что ставка этого налога будет снижена до 18%, однако затем 20% были сохранены. Еще раз подчеркну: **совершенно недопустимо, что собственная налоговая база регионов так существенно урезается.**

Ряд принципиальных вопросов, определяющих систему налогообложения, не получил конструктивного разрешения. Разработчики мало использовали альтернативные проекты налоговых кодексов и в основном придерживались стандартных схем, заложенных в собственном предыдущем варианте.

Не учтены, в частности, и предложения Москвы. А ведь мы предлагали такие полезные вещи, как повышение роли рентных платежей в формировании бюджетных доходов и установление предельных уровней налогообложения хозяйствующих субъектов. Мы предложили также конкретный механизм межбюджетных отношений, способствующий сокращению общего числа регионов, нуждающихся в дотациях. В частности, предлагалось экономическое поощрение территорий за увеличение собственного экономического и, соответственно, налогового потенциала.

Еще раз подчеркну, **фискальная конструкция России не меняется в главном:** Россия и после предполагаемого принятия Кодекса останется скорее унитарным, чем федеративным государством. Это плохо даже не по эмоциональным, а по чисто прагматическим соображениям. В наших условиях, как я уже

отмечал, такое государство может цементироваться только силой. Поскольку, однако, сила государства утрачена, Федерация существует по инерции. Это более чем опасно. К сожалению, предлагаемое снижение поступлений налоговых платежей в бюджеты территорий усугубляет это негативное свойство фискальной конструкции. Складывается фатальная зависимость регионов от Центра.

Если бы Москва жила по этому Налоговому кодексу в 1998 году, она потеряла бы по сравнению с действующими условиями 7.4 млрд, рублей (в новых ценах), или 15,5% доходов, определенных Законом о бюджете г. Москвы. Примерно та же судьба постигнет регионы. Это означает, что еще больше субъектов Федерации станут дотационными и еще более полноводные (правильнее сказать - полнорублевые) потоки денег будут течь из регионов в черную дыру федерального бюджета, а потом вытекать из нее в дотационные регионы уже значительно обмелевшими.

Проанализируем под этим углом зрения московский бюджет.

Снижение ставки по **налогу на прибыль** с 22 до 19 процентов, а по кредитным учреждениям - с 30 до 19 процентов, а также уменьшение налогооблагаемой базы этого налога, уменьшат поступления в бюджет города на **2,8 млрд, рублей**.

Потери по подоходному налогу - 1,2 млрд, рублей.

Согласно проекту Налогового кодекса, **упраздняется налог на покупку иностранной валюты**. На этом город потеряет еще 700 млн. рублей.

Наиболее ощутимые потери - **6,9 млн. рублей** - произойдут из-за отмены **местных налогов**: сбора на нужды образовательных учреждений, на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы.

Введение взамен этих потерь налога с розничных продаж на **4,2 млрд. руб.** компенсирует их далеко не полностью.

Чтобы сохранить Федеральный дорожный фонд предусмотрено формировать его доходы в дальнейшем за счет резкого увеличения ставок акцизов на бензин, дизельное топливо и масла. В принципе, это правильно, но если пускать эти деньги по той же речке, которую я только что упоминал, это крайне негативно отразится не только на экономике предприятий и организаций, но и на потребительских ценах, и в конечном счете - на уровне жизни россиян.

В новый вариант Налогового кодекса включен целый ряд других положений, обоснованность и целесообразность которых сомнительна.

Кодекс должен был бы рассматриваться в русле государственной промышленной политики. Он должен обеспечить развитие предприятий, чтобы источник дохода бюджета был стабильным. Декларируемое проектом снижение налогового бремени на 2% для всех категорий плательщиков вызывает сомнение. При работе производителей по схеме простого воспроизводства налоговые отчисления действительно снижаются на 1-2 процента. Но при расширенном воспроизводстве с привлечением кредитных ресурсов, наоборот, увеличиваются.

Разве можно допустить такое и надеяться на экономический рост и инвестиционную активность!

Заявленное сокращение общей суммы налоговых платежей на 1,5% ВВП (55,9 млрд, рублей в год) ожидается, по существу, за счет уменьшенного налога на прибыль и отчислений в дорожные фонды. На положении крупных и средних предприятий, половина которых убыточна, уменьшение ставки налога на прибыль вообще никак не отразится. Изменение структуры платежей в дорожные фонды затруднит финансирование региональных дорожных программ. Я уже пояснял, почему. В общем, картина не очень оптимистичная. Но и это еще не все!

Непонятно, как и кому такое могло прийти в голову, но проектом предлагается ликвидировать льготу на прибыль в части средств, направляемых на финансирование капитальных вложений. Для этих целей предлагается инструмент амортизационных отчислений. Но из-за их малости они вряд ли могут рассматриваться как адекватный источник инвестиций.

Безоговорочное сокращение льгот неоправданно. Дело не в самих льготах, а в их применении. С помощью налоговых льгот реализуются механизмы разумного перераспределения фискальных доходов между плательщиками с разными возможностями. В проекте этого нет.

В новом Налоговом кодексе практически нет инструментов, **если нужно - то и принуждения**, обеспечивающих выгодность платить налоги и невыгодность находиться в теневом бизнесе.

В кодексе просматривается последовательная жесткая линия на смещение налогового бремени на граждан. Это, в принципе,

прогрессивная тенденция, если бы не конкретная структура доходов населения. Опять это репинское чуть-чуть!

Действительно, бюджетные проблемы решаются в основном за счет работающего населения, имеющего невысокие доходы. Налог с продаж, который предполагается ввести в качестве компенсации ряда упраздняемых региональных налогов, не несет перераспределительной нагрузки и ложится в равной мере на все слои населения. Одновременное введение этого налога и сохранение НДС по действующей ставке приведет, по существу, к двойному налогообложению граждан. Из всех стран мира, кроме России, это позволила себе лишь Канада. Но ведь там, я подчеркиваю, **другая структура доходов населения**. Планируются и прямые дополнительные изъятия за счет роста ставок подоходного налога с физических лиц. Отменяются налоговые льготы, в том числе для военнослужащих, а граждане, имеющие доход более 2 тысяч рублей в месяц, должны платить налога уже по прогрессивной шкале. Это еще одна атака, которая «стрижет» большинство населения со средними доходами и освобождает от вполне посильного налогового бремени богатых и сверхбогатых.

Но все же не будем тотальными пессимистами! Как сказала «Русское радио»:

НЕ ТАК СТРАШЕН ЧЕРТ, КАК ЕГО МАЛЮТКА

В Налоговом кодексе далеко не все плохо. В проекте, представленном Правительством РФ, учтен ряд предложений и замечаний субъектов Федерации. Предложена более упорядоченная система, предусматривающая пусть минимальное, но все же сокращение общего числа налогов и безударный переход к новым налоговым условиям. Введены разделы, предусматривающие возможность применения особого налогового порядка для предприятий малого бизнеса. Предусматриваются постепенное введение новых налоговых схем, отмена, по мере стабилизации экономики, действующих льгот, ограничение для предприятий права на налоговые скидки, если у них есть задолженности перед бюджетом, и др.

Несмотря на все отмеченные дефекты, нельзя не признать, что разработчики провели трудоемкую работу по анализу и обобщению предложений, поступивших от регионов, и пред-

ставили документ, который лучше первого варианта Налогового кодекса. Можно было бы рекомендовать предложенный законопроект для рассмотрения в первом чтении, однако нет необходимости затем формировать его окончательное принятие.

По нашему мнению, дальнейшая работа над Налоговым кодексом - а по сути это экономическая конституция страны - должна вестись по другой схеме, чем предусмотрено Государственной Думой.

Необходимо под патронажем Президента образовать представительную государственную комиссию, в состав которой должны быть включены ведущие экономисты России, крупные хозяйственники и предприниматели, руководители регионов.

Главная задача комиссии - на основе учета мирового опыта и российских особенностей выбрать наиболее эффективную и долговечную фискальную конструкцию государства. Для этого, разумеется, потребуются также обобщить замечания и дополнения, поступившие в ходе рассмотрения нового варианта Налогового кодекса на местах, организовать их конструктивную проработку, широко используя средства массовой информации, после чего провести с участием федеральных ведомств доработку документа и только после этого направить его для дальнейшего рассмотрения в Государственную Думу в соответствии с законодательной процедурой. Материалов для работы комиссии больше чем достаточно. Только в Государственной Думе накопилось уже 13 вариантов Налогового кодекса. Да и в Правительстве Москвы есть системные, хорошо апробированные в самых различных аудиториях предложения. Впервые они были озвучены в моем докладе на конференции «Финансово-экономические основы функционирования городов» в апреле 1995 года. За три года мы не раз имели возможность убедиться, что наши предложения вполне достойны того, чтобы с ними поработать.

В общем, «Король умер, да здравствует король!» Я имею в виду, что, несмотря на явную неудачу, с Налоговым кодексом работу следует продолжить.