

Вестник Омского университета, 1997, Вып. 2. С. 83-85.  
© Омский государственный университет, 1997

УДК 347.73

## Налоговая деятельность - функция российского государства

**В.А. Рыбаков**

*Омский государственный университет, кафедра теории и истории государства и права  
644077, Омск, пр. Мира, 55-А*

*Получена 19 апреля 1997 г.*

---

The article is devoted to the problems of tax the Russian Federation, that is an important aspect of the state function. It also contains critics on the problem.

В теории государства и права налоги традиционно воспринимаются как один из основных признаков государства. В настоящее время налоговую деятельность предлагается рассматривать как важнейшую функцию Российской Федерации. Предложение аргументируется тем, что налоги, сборы, пошлины и иные обязательные платежи обеспечивают бюджет страны, финансовую основу государства. Действительно, доходную часть бюджета России налоги составляют почти 90 % [1]. Бюджет - это казна государства. И нет лучшего способа управлять обществом, как управлять с помощью денег. Регулируя и направляя потоки денежных средств, государство содействует развитию тех или иных областей хозяйства или, наоборот, сокращает или даже полностью сворачивает отдельные области деятельности. Финансы, по образному выражению, - это кровеносная система государства.

Роль налогов высока не только в пополнении государственного бюджета, но и в регулировании общественных отношений. Они способствуют сокращению или росту производства, увеличивая тем самым число рабочих мест или создавая безработицу, содействуют или препятствуют инвестиционной деятельности, искореняют или стимулируют теневую экономику и т.д.

Каково положение в сфере налоговой деятельности России? Сегодня наша налоговая система - ключевой тормоз экономического развития страны. Коэффициент собираемости налогов, скажем, за первую половину 1996 г. составил всего 65%, а доля собираемых налогов в ВВП составила 6,5% против 11% в 1995 г. [2]. Из 2,6 млн. зарегистрированных в стране предприятий исправно платили налоги в 1996 г. лишь 18%. Почти 800 тысяч из них не представляли государству никакой отчетности, находились "в розыске" [3]. В конце первого полугодия 1996 г. объем налоговых недоимок был выше 100 триллионов рублей, из них задолженность федеральному бюджету составила около 60 триллионов рублей [4]. Для покрытия текущих расходов правительство стало прибегать к выпуску краткосрочных облигаций (ГКО), выплачивая по ним высокие проценты (в 1993 - 1994 годах свыше 200%). Но средств, выручаемых от продажи ГКО, едва хватало на погашение ранее выпущенных облигаций, и Центральный банк стал печатать деньги. За шесть месяцев 1996 г. эмиссия в пользу бюджета составила более 50 триллионов рублей [4].

Положение в стране усугубляется тем, что от сбора налогов зависят кредиты Международного валютного фонда (МВФ). В феврале 1996 г. МВФ предоставил России кредит на сумму 10,2 миллиарда долларов в расчете на три года, по 330 миллионов в месяц, при условии сокращения бюджетного дефицита. Но уже в июле этого же года руководство МВФ заявило, что предоставление очередной части кредита откладывается в виду недобора налоговых поступлений в бюджет.

Названные факты приводят к выводу о том, что сколько бы правительство не рассуждало об экономическом подъеме, - без разрешения проблемы налогов этого не произойдет. Необходимо менять нынешнюю налоговую политику. Она неэффективна и характеризуется тем, что: 1) не предсказуема, так как никто не знает, что будет с налогами через несколько месяцев; 2) похожа на шантаж по отношению к удачливым предприятиям; 3) провоцирует взяточничество для снижения налогов; 4) заставляет утаивать прибыль, поощряет наличный денежный оборот; 5) увеличивает ряды неимущих, поскольку разоряет предприятия; 6) не решает проблемы бедных, для которых не создаются на эти деньги рабочие места, не наращивается производство, а все элементарно проедается.

Каковы причины сложившегося положения в налоговой деятельности государства? Ведущей причиной является недостаточность политической воли в решении проблемы. Сбор налогов - во многом вопрос политической воли. Властям известно много способов ухода от налогов. Однако в этом направлении радикальных мер не предпринимается. Разве трудно, например, поинтересоваться налоговыми декларациями, скажем, двух-трех десятков богатейших людей страны, особенно из государственного аппарата, сколько налогов они заплатили? И если бы после этого суперизвестные люди (например, министр, певица, бизнесмен, банкир и т.д.) понесли уголовную ответственность за налоговые преступления, то большинство людей не захотели бы нарушать закон. Далее, все прекрасно знают, что львиная доля налогов в стране приходится на сто предприятий, неужели у государства нет возможности поместить несколько налоговиков в бухгалтерии этих фирм для отслеживания ситуации с налогами? При желании сделать это не трудно.

В прошлом в стране существовало контрольное ревизионное управление (КРУ) Министерства финансов. Его одного было достаточно для решения проблемы. Сейчас существует Главное Контрольное Управление Президента, вооруженная со своим спецназом налоговая полиция, налоговая инспекция. Кроме того, обязанность содействовать сбору налогов возложена ещё на ФСК и даже милицию. Но со сбором налогов стало ещё хуже. Если раньше можно было говорить о том, что у нас отсутствует соответствующая служба по сбору налогов, нет опыта, то сегодня это не так. Сбором налогов занято около 200 тысяч человек (налоговая служба и налоговая полиция). На страну с населением 148 миллионов человек вполне достаточно, больше, чем во многих других странах.

Следующая причина неэффективности налоговой деятельности государства - существование налоговой политики. Во-первых, наличие широко распространенной системы скидок и льгот. Проблема недобора налогов в значительной степени создана самим правительством путем предоставления необоснованных льгот лицам и предприятиям. Так, доля недополученных государством налоговых поступлений в бюджет за счет скидок и льгот РАО "Газпром" только за первый квартал 1996 года составила 24 триллиона рублей [5]. В обычную практику вошло перераспределение государственного бюджета через различного рода льготы "своим" структурам и лицам. Например, коммерческим структурам "подарено" 6 триллионов рублей [6]. Много необоснованных льгот было предоставлено лицам и предприятиям, финансирующим предвыборную кампанию президента РФ. В числе таких компаний "Фонд спорта", созданный тренером Президента РФ Шамилем Тарпищевым, крупнейшие частные компании "ЛУКОЙЛ" и "Юкос", крупнейший в мире горно-обогатительный комбинат "Норильский никель" и другие. "Норильский никель" получил налоговые уступки на общую сумму в 6 триллионов рублей,

"Юкос"- 5,5 триллионов рублей [7].

Во-вторых, в основу налоговой политики положен неверный принцип. "Сейчас мы, - пишет известный экономист Н. Шмелёв,- живем по средневековому принципу, чем, якобы выше налоги, тем якобы, больше денег. А весь мир живет по другому принципу: чем ниже налоги - тем больше денег в стране" [8]. Такого же мнения придерживается и директор института экономики А. Илларионов: "История экономики учит тому, что чем ниже вмешательство государства в экономику, тем быстрее экономический рост,... чем ниже налоговый пресс, тем выше деловая активность, тем выше доля частных инвестиций в экономику, которые неизмеримо эффективнее государственных... Возьму на себя смелость утверждать, что если налоговое бремя не будет смягчено, а расходы государства не будут значительно снижены, то никакого экономического подъёма в 1997 году не произойдёт, и главная задача Правительства выполнена не будет" [9].

В функционировании российской системы налогообложения наблюдается фискальный крен. Отражается он в таких фактах, как несвойственная западным странам частота взимания налогов с предприятий и других юридических лиц, попытки взимать налоги с отгруженной продукции независимо от её оплаты и т.п.

Еще одна причина неэффективности налоговой системы России - несистематизированность, противоречивость налогового законодательства и закрепленная в нем множественность видов налогов. Внедрять новую налоговую систему мы начали с 1 января 1992 г., когда чётко обозначился курс на переход страны к рыночной экономике. Многие законы были приняты второпях. Сами разработчики законов не понимали в полной мере масштаба и сложности проблемы, вставшей перед ними. В конце концов в налоговом законодательстве возник хаос. Законы не стыковались, а иногда просто противоречили друг другу. Налоговая служба, пытаясь устранить противоречия, издавала инструкцию за инструкцией. В итоге - массив нормативных документов превысил тысячу!

Подобная ситуация сложилась и с видами налогов. В 1992 г. были введены 16 федеральных налогов и несколько десятков местных. Вскоре субъектам федерации, органам власти на местах были предоставлены широкие полномочия устанавливать "свои" налоги. Сейчас их общее число достигает 150. Чтобы изменить ситуацию с законодательством и с видами налогов, предлагается издать Налоговый кодекс. Оправдано ли это? Едва ли. Налоговая система - система довольно подвижная. Она не поддаётся всеобъемлющей кодификации. Особенно в наших условиях. Во-первых, нет стабильности налогового права, во-вторых, у нас нет теории налогового права. Без этих условий создать стабильный, долговременный Налоговый кодекс невозможно. Если кодекс и примут, то сразу последуют изменения и разъяснения. В проекте кодекса даже есть специальная статья 225, которая предоставляет налоговым органам право разъяснять Налоговый кодекс. В особенной его части каждая глава представляет какой-нибудь налог или сбор. После каждой главы записано, что инструкцию по её применению издаёт Государственная налоговая служба. Следовательно, через полгода после принятия кодекса мы его отложим и будем читать инструкции. Думается, что пока следует использовать более простые формы систематизации, действующие в настоящее время. Например, Закон "Об основах налоговой системы", новый закон об акцизах, где систематизировано всё, что имеет отношение к данному предмету. Если субъект платит акцизы, он берёт закон и находит там все, что ему нужно. Просто и удобно.

В проекте налогового кодекса есть масса изъянов, которые снизят его эффективность и стабильность. Один из них: в кодексе записано, что в понятие налогового законодательства входят также акты Государственной налоговой службы (ГНС). Но ведь Высший арбитражный суд РФ обоснованно дал разъяснение, что акты ГНС (письма, указания и т.п.) нельзя считать нормативными.

Сказываются на эффективности налогового законодательства (соответственно и на бюджете страны) те обстоятельства, что уголовно-правовые санкции за уголовные преступления крайне слабы. Они никого не удерживают от преступлений и тем более не обеспечивают адекватной реакции на него. Конструкция составов налоговых преступлений сложна и неопределенна, поэтому применение соответствующих правовых санкций затруднено. Мешает целенаправленному наступлению на налоговую преступность и административно-правовая преюдиция как обязательное условие привлечения к уголовной ответственности. Всё это определяет положение, при котором факты привлечения налогоплательщиков к уголовной ответственности редки.

Бросается в глаза несоразмерность уголовной ответственности за налоговые преступления с ответственностью административной и гражданской. Первая в ряде случаев оказывается даже более мягкой, нежели вторая. Например, штрафные санкции за торговлю без контрольно-кассового аппарата (административное правонарушение) значительно превышает штрафы, предусмотренные законом в отношении любого налогового преступления.

Что нужно сделать, чтобы коэффициент собираемости налогов увеличить? Во-первых, проявить, наконец, действительно политическую волю в решении данной проблемы. Созданный новый орган ВЧК проводит её пока непоследовательно и малоэффективно. Во-вторых, изменить концепцию налоговой политики, в частности, научно обосновать ставки и качество налогов, обеспечить действие принципа неотвратимости ответственности в данной сфере, усовершенствовать все виды ответственности за налоговые правонарушения, пересмотреть систему льготного налогообложения и т.д.

---

## Литература

- [1] Желнорова Н. Не умом, так силой // Аргументы и факты. 1996. N 39.
- [2] Сафранчук В. "Вся страна сил полна" // Советская Россия. 1996. 27 июля.
- [3] Кучеренко В. С высот макроэкономики пора спустаться // Российская газета. 1996. 22 октября.
- [4] Илларионов А. После раздачи слонов // Советская Россия. 1996. 6 июля.
- [5] Черковец О. Золотой год "Газпрома" // Советская Россия. 1996. 18 мая.
- [6] См.: Конференция по проблемам организованной преступности // Государство и право. 1996. N 5. С.131.
- [7] Сафранчук В. "Вся страна сил полна" // Советская Россия. 1996. 27 июля.
- [8] Шмелёв Н. Нельзя дразнить людей // Власть. 1996. №6. С.5.
- [9] Ишкова Е. Готов "черновик" бюджета-97 //Российские вести. 1996. 17 сентября.