

Налоговый кодекс Российской Федерации ("круглый стол" в Конгресс-центре ТПП РФ 13 ноября 1997 г.)

Становление новой налоговой системы, отвечающей принципам рыночной экономики и учитывающей динамику социально-экономического развития РФ, объективно обостряет требования к налоговым реформам. Об этом можно судить из приводимых ниже материалов "круглого стола".

Как известно, к проекту Налогового кодекса, представленному Правительством РФ в государственную Думу в 1997 г., поступило более 3 тыс. замечаний и предложений от субъектов Федерации, от деловых кругов, научной общественности, значительная часть из них была направлена на эволюционное реформирование налоговой системы России.

Ныне Правительством подготавливается обновленный вариант Налогового кодекса, и хотелось бы надеяться, что авторы этого документа учтут мнение общественности, с тем чтобы не повторилась ситуация 1997 г., когда проект Кодекса был отклонен парламентариями со значительной критикой.

Открывая заседание председатель "круглого стола" вице-президент Торгово-промышленной палаты (ТПП) РФ **А.Г. Чесноков**, отметил, что Палата не впервые обращается к этому вопросу. Она проводит активную работу по выявлению мнения деловых кругов. В Палату поступило более 2 тысяч предложений от предпринимателей, союзов и объединений предпринимателей, а также представителей малого бизнеса по проекту Налогового кодекса (НК). А.Г. Чесноков

подчеркнул, что задача настоящего заседания состоит в том, чтобы выработать определенную позицию и довести ее до сведения всех заинтересованных лиц.

Ю.М. Воронин (заместитель председателя Комитета Госдумы Российской Федерации по бюджету, налогам, банкам и финансам) заявил, что ожидания общественности в проекте НК не удовлетворены. Свидетельство тому - около четырех тысяч поправок, относящихся в том числе и к

самой концепции НК. В частности, принципиальная позиция разработчиков проекта НК заключалась в том, что налоговое право - самостоятельное право и, в определенной степени, не связан с другими кодифицированными правовыми документами, Гражданским кодексом. Докладчик подчеркнул, что представляемый им Комитет сформулировал 11 важных концептуальных позиций. Наиболее важные из них - приведение формулировок терминов и определений, используемых в проекте НК, в соответствие с Гражданским кодексом Российской Федерации и действующим законодательством, а также обеспечение защиты прав и законных интересов налогоплательщиков.

Критика НК направлена, в основном, на проект, представленный правительством для первого чтения. Доработанный же Комитетом вариант НК в определенной мере учитывает поправки, в том числе и сформулированные представителями ТПП, а также выработанные на заседании Государственной Думы. В процессе работы над проектом были достигнуты и полезные результаты. Во-первых, разработчики проекта сумели подготовить достаточно емкий документ в виде общей части НК, что позволяет отказаться от 800 или 850 действующих нормативных документов, в которых запутались все, даже налоговые инспектора. Серьезно доработана и специальная часть НК.

Международный опыт свидетельствует о том, что для реализации такого документа как НК требуется, как минимум, хотя бы год, поскольку надо переучить налоговых инспекторов, налогоплательщиков и т.д. Учитывая это, целесообразно на переходный период ввести определенные изменения в действующую налоговую систему.

Применительно к бюджету на 1998 г. правительство внесло пакет законов, которые не учитывают всего ценного и интересного, что нашло отражение в последнем варианте налогового кодекса. Целью принятия этих законов является сохранение доходной части бюджета 1998 г. Эти законы, в частности, предусматривают введение налога с продаж, лицензионного сбора на ликеро-водочную продукцию, отмену определенных налогов, в том числе и тех, что действуют на уровне субъектов Федерации.

Иванеев А. И. (начальник Департамента налоговой политики Министерства финансов России) отметил, что НК - это плод более чем трехлетней работы. В его подготовке принимали участие не только сотрудники Минфина, но и множество отечественных и зарубежных экспертов, представителей науки, общественности, предпринимательских кругов. Естественно, что такой документ не может не затрагивать тех или иных интересов. Анализ поправок показал, что громадное их количество связано с неприятием содержащейся в проекте НК идеи справедливого, равномерного распределения налоговой нагрузки. Эти поправки поступили от представителей тех отраслей, которые в рамках действующей налоговой системы имеют льготы, преференции, особые режимы и т. д., и которые много теряют с введением НК. Цель этих поправок - защита групповых интересов.

Минфин и правительство не хуже других видят недостатки действующей налоговой системы: тяжелый налоговый пресс, мешающий нормально работать. Очевидно, что тяжелая система с ориентацией на налог на прибыль как основной налог уже нерботоспособна.

Попытка реформировать налоговую систему путем отдельных, даже серьезных **поправок**, провалилась. Стало понятно, что если идти по пути отдельных изменений, то реформирование налоговой системы затянется на неопределенный срок. Поэтому было принято решение разработать и ввести НК. И это не политический акт.

По мнению А.И. Иванеева, НК должен содержать несколько принципиальнейших, концептуальных моментов, которыми ни Правительство, ни Минфин, ни Президент не поступятся. Минфин согласился со многими предложениями, возникшими в процессе работы над НК. Вместе с тем есть такие существенные положения, на которых мы настаиваем.

Первое. Сохранение известного налога в форме отчислений на содержание дорог По очевидным причинам тут имеются расхождения с субъектами Федерации, но Минфин категорически возражает против отмены этого налога.

Второе. Минфин настаивает на том, чтобы вместо отчислений в три социальных фонда ввести один социальный налог. Наша твердая позиция: предприятие платит единый налог с единой базы, рассчитываемой по единому порядку, а государство определяет в бюджете как будут использоваться эти средства.

Третье. Поступают предложения вывести за рамки налоговой системы так называемые налоговые платежи, т.е. платежи, имеющие все признаки налогов. Выведение этих платежей из налоговой системы означает вседозволенность в создании внебюджетных фондов и в расходовании этих средств.

Далее выступающий обратился к истории возникновения налога с продаж при сохранении налога на добавленную стоимость.

Авторами этой идеи явилось сразу несколько субъектов Федерации, которые ввели в своих регионах этот налог, пользуясь правом, которое было им предоставлено президентским Указом № 2270 в конце 1993 г. Ликвидировать эту беспрецедентную ситуацию можно договорившись с регионами о распределении средств, поступающих в бюджеты разных уровней от уплаты НДС, но при этом необходимо учитывать, что бюджеты субъектов Федерации выполняются на 90-95%, а выполнение даже секвестрированного федерального бюджета существенно ниже. К сожалению, подчеркнул докладчик, налоговое законодательство, в том числе и НК, в правительственной версии подстраиваются под сиюминутные бюджетные интересы.

А.И. Иванеев остановился также на противоречиях между Гражданским кодексом и действующей налоговой системой. Он не видит здесь противоречия, неразрешимой коллизии, т.к. Гражданский кодекс не регулирует отношений, основанных на властных полномочиях.

Орлов А.В. (заместитель председателя Государственного комитета России по поддержке и развитию малого предпринимательства) подчеркнул особую роль малого предпринимательства, являющегося фактически единственным сектором, в котором проявляется тенденция экономического роста. Этот сектор представлен 840 тысячами субъектов малого предпринимательства и 3,5 млн. человек, действующих без оформления статуса юридического лица. Налоговая политика государства по отношению к нему играет очень важную роль. Ведь здесь создается продукции и услуг примерно на 300 млрд. деноминированных руб., около 30 млрд. прибыли.

В малом предпринимательстве должно быть максимум три налога: первый, который сейчас называется временным налогом, второй - это НДС (при условии создания упрощенной системы налогообложения, бухгалтерского учета и отчетности) и третий - совокупный интегральный социальный налог.

Заведующий кафедрой МГУ им. М.В. Ломоносова **Б.И. Пугинский** выступил с резкой критикой в адрес ряда принципиальных положений НК, в первую очередь в части, касающейся очередности внесения платежей. Эти положения вступают в противоречие с нормами, установленными Гражданским кодексом, в соответствии с которым сначала оплачиваются исполнительные листы за нанесение увечья гражданину на рабочем месте, во вторую очередь выплачивается заработная плата и в третью очередь перечисляются платежи в бюджет и во внебюджетные фонды. Отказ от такого порядка означает попрание прав человека, закрепленных в Конституции и в международных договорах.

Второй момент, на котором остановился в своем выступлении Б.И. Пугинский, - введение "диких, ничем неоправданных санкций" за налоговые нарушения. Так, статья 227 проекта НК предусматривает штраф в размере 80% дохода за уклонение от ведения учета, статья 275 предусматривает штраф от 100 до 200 минимальных окладов за уклонение от подачи налоговой декларации; штрафы за задержку уплаты налогов могут составить величину, равную 3,5 объемов годового дохода предприятий. В проекте НК попирается принцип соразмерности ответственности и нарушения, т.е. принцип справедливости, на котором стоит все право.

Неоправданно расширяются права налоговых органов, а защита прав налогоплательщиков сведена до минимума, практически запрещена благотворительная деятельность.

Николенко Н.П. (заместитель генерального директора Промышленно-страховой компании) остановился на проблемах страхования, изложенных в НК. Российский страховой рынок еще недостаточно развит. Только 6-8 % объектов в России застраховано, хотя, по данным МЧС России только в 1996 г. ущерб предприятий составил около 80 трлн. рублей. Основные причины такой ситуации: отсутствие свободных денежных средств у предприятий и населения; отсутствие налоговых стимулов, способствующих развитию страхования; недоверие к российским страховым компаниям, уставной капитал которых составляет немногим более 400 млн. долларов; несовершенство страхового законодательства.

Проект НК не в полной мере соответствует интересам как страхователей, так и страховщиков. Всероссийский союз страховщиков совместно с комитетом по страхованию при Торгово-промышленной палате подготовил свои поправки и предложения к проекту НК. Выступающий остановился на двух принципиальных позициях. Относительно введения нового налога на страховые взносы в размере двух процентов наряду с сохранением налога на прибыль предложено компромиссное решение. Страховые выплаты по договорам обязательного страхования и страхования жизни предлагается освободить от налогообложения на срок 5 лет и более. Необходимо учитывать, что страховые выплаты инвестируются в экономику. Так, в США 30% инвестиций приходится на взносы по страхованию жизни.

Вместе с тем, проект содержит ряд положительных моментов. Так, НК предусматривает, что страховые взносы по основным видам страхования подлежат налоговому вычету.

А.Н. Шарай (компания "Лукойл") сообщил о последствиях принятия НК для отраслей нефтегазового комплекса и бюджета страны. Большинство предприятий нефтегазового комплекса находится в критическом финансовом положении и это вызвано, в первую очередь, чрезмерной налоговой нагрузкой. Доля налоговых платежей нефтяных компаний в 1,5-2 раза выше, чем в среднем по стране и в 2 раза выше, чем в западных странах. Это препятствует приливу иностранных инвестиций в нефтяную отрасль. Проект НК предусматривает введение нового налога на дополнительный доход от добычи углеводородов. Это - разумный налог. Однако последние предложения направлены на отмену налога на дополнительный доход и сохранение фискального акциза. Кроме того, предлагается ввести акциз на услуги по перекачке нефти. На услуги этой естественной монополии государство само утверждает тарифы, а теперь на эти тарифы предлагается еще устанавливать и акцизы. Последствием такой акции станет повышение цен в агропромышленном, энергетическом и оборонном комплексах, что безусловно отразится на уровне жизни населения России.

В. Майклсон (Международная финансовая корпорация) говорил о том, как освещается проблема лизинга в проекте НК. Он отметил, что лизинг в так называемых развитых странах и в странах с переходной экономикой составляет в общем объеме финансирования от 20 до 30%. Особенно хорошо этот инструмент решает проблемы

финансирования малых и средних предприятий. Преимущество лизинга состоит в том, что здесь позволена ускоренная амортизация (до трехкратного уменьшения срока). НК, по мнению В. Майклсона, должен ввести реальные сроки амортизации и закрепить лизинг в качестве приоритетной формы, предоставив возможность ускоренной амортизации. Спорным является положение, что имущество должно быть обязательно на балансе лизингополучателя, т.к. это лишает необходимой гибкости.

Воробейчук Г.Ю. (Чешско-Российская торгово-промышленная палата "Восток") согласился с предложениями предыдущего оратора и дополнил его несколькими цифрами. Например, в Чехии 9-% всех новых видов продукции выпускается на оборудовании, поставленном с применением схемы финансового лизинга, в Англии эта цифра составляет 60%, в Западной Германии - 55% и т.д., а в России - 1 %. С точки зрения налогообложения лизинговая компания оказывается особо ущемленной: если для торгово-закупочных компаний и других организаций налогооблагаемой базой является доход этих организаций, то для лизинговой компании такой базой служит объем реализованной продукции. Это положение необходимо пересмотреть. Кроме того, необходимо уравнивать в правах отечественных и зарубежных лизингодателей, т.к. при поставках оборудования из-за рубежа иностранные лизингодатели получают право рассрочки по таможенным сборам и уплате НДС, используя режим временного ввоза, а российские лизингодатели этих льгот не имеют.

Ищильчак И.Е. (РАО "Газпром") обратил внимание присутствующих на вопрос, платить ли налоги и, в частности, акцизы по

отгрузке или по оплате. Он продемонстрировал несостоятельность положений об уплате налога по отгрузке **при** действующей льготе в 1,5 месяца, т.к. эта льгота практически ничего не дает при наличии задолженности потребителей РАО "Газпром" с 1995 г. в размере около 80 трлн. руб. Он предложил для отраслей, характеризующихся непрерывностью производства как у себя, так и у потребителей, государственным регулированием цен на продукцию и невозможностью отключить потребителей, до упорядочения расчетов в хозяйственном комплексе страны, начислять налоги и акцизы после оплаты.

Советник президента Ассоциации международных автомобильных перевозчиков **П.С. Кушнарев** призвал к тому, чтобы новое законодательство базировалось на действующем и, в частности, учитывало положения Закона Российской Федерации "О государственном регулировании внешнеторговой деятельности", в соответствии с которым все транспортные услуги являются экспортными.

Кроме того, он обратил внимание участников "круглого стола" на экологический налог, который не стимулирует предприятие сокращать вредные выбросы, и предложил внести добавление: "Органы исполнительной власти могут понижать налоговые

ставки отдельным предприятиям, обеспечивающим снижение вредных выбросов в атмосферу, сбросов загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, а также других видов отрицательного воздействия на окружающую среду".

П.С. Кушнарев высказал также опасение, что увеличение в 2-2,5 раза ставки налогов с владельцев транспортных средств приведет к сокращению объема перевозок и, особенно, автомобильных.

Макаренко О.В. (Благотворительная организация "Андреевский крест") присоединилась к мнению, высказанному **Б.И. Пугинским** по вопросу об отрицательном воздействии некоторых положений проектируемого НК на благотворительную деятельность. Она сообщила, что совместно с Ассоциацией российских банков подготовлены необходимые предложения.

А.Г. Чесноков в заключении сказал, что в ТПП работа над проектом НК будет продолжена. Представитель ТПП войдет в рабочую группу по подготовке НК. Рекомендации, подготовленные по материалам "круглого стола", будут также направлены в организации, которые занимаются формированием налоговой политики: в правительство, в Минфин, в Государственную Думу и Совет Федерации.