Бобоев М.Р.
канд. экон. наук, заместитель директора НИИ развития налоговой системы МНС РФ
Кашин В.А.
докт. экон. наук, Государственный советник налоговой службы II ранга

Святое мытарство

Налоговые льготы. Их сущность и направленность

Окончание. Начало в № 12/2002

Без целенаправленных усилий государства по формированию налоговой культуры нельзя добиться устойчивого улучшения собираемости налогов. Прискорбно сознавать, что общественное мнение до сих пор достаточно терпимо относится к уклонению от уплаты налогов. Складывается негативный стереотип поведения налогоплательщика, разрушающий сами основы государства. В связи с этим, необходимы активные действия, охватывающие практически все стадии общественного сознания и направленные на формирование у граждан понимания того, что уплата налогов - это не наказание, а выгодное для всех вложение денег в свою страну, что собранные средства вернутся к налогоплательщику в виде конкретных социальных благ и гарантий, создавая при этом основу стабильности и процветания общества.

Добросовестное отношение к выполнению своих налоговых обязательств должно восприниматься как признак цивилизованности, культуры, высокой нравственности. Решение всего комплекса проблем в области налогообложения не может не затронуть и саму систему налоговых органов. Это предопределяет необходимость обобщения накопленного нами опыта и на этой основе, а также с учетом многолетней мировой практики налоговой деятельности, определения перспективных направлений развития налоговой службы страны.

Повышению собираемости налогов может способствовать как внесение изменений и дополнений в действующее законодательство о налогах и сборах, так и улучшение налогового администрирования, что находится в прямой зависимости от материального обеспечения налоговых органов и технического их оснащения. Для обеспечения налоговых органов необходимыми ресурсами необходима полномасштабная реализация федеральной целевой программы «Развитие налоговых органов на 2002-2004 гг.», основными целями которой являются:

- развитие системы налоговых органов для обеспечения стабильного поступления налогов, сборов, и других обязательных платежей на основе их добровольной уплаты;

изменение приоритетов работы налоговых органов в направлении улучшения обслуживания налогоплательщиков, расширения сферы предоставляемых им услуг с одновременным упрощением исполнения налоговых обязательств;

- развитие системы налоговых органов в направлении оснащения современными системами ведения технологических процессов и оперативными средствами управления для оптимизации затрат и повышения эффективности ее функционирования.

Практика последних лет показывает бесперспективность попыток устранения основных недостатков действующей налоговой системы путем внесения хотя и правильных, но лишь отдельных, «точечных» изменений в налоговое законодательство. Налоговая реформа должна предусматривать, с одной стороны, снижение налоговой нагрузки и решение наиболее важных для бизнеса вопросов (ликвидация барьеров, препятствующих росту инвестиций), а с другой стороны, - большую «прозрачность» налогоплательщиков для государства, улучшение налогового администрирования и

сужение возможностей для уклонения от налогообложения.

Проводимые мероприятия в области реформирования налоговой системы не должны ограничиваться лишь совершенствованием законодательства. Они должны включать в себя также:

- установление жесткого оперативного контроля над соблюдением действующих законов и резкое усиление мер, направленных на пресечение противозаконной деятельности и теневых экономических операций, не подпадающих под налогообложение;
- усиление пропаганды идей о серьезности, безнравственности и высокой общественной опасности налоговых преступлений.

Скорейшая реализация указанных мер реформирования налоговой системы позволит привести налоговую систему в соответствие с задачами достижения экономического роста, существенно повысить собираемость налогов. Либерализация налоговой системы и заметное усиление защищенности налогоплательщиков будут способствовать улучшению инвестиционного климата и возврату в легальную сферу капиталов, выведенных из-под налогообложения.

На высшем уровне следует добиваться перехода к системе единого общегосударственного Реестра налогоплательщиков, в котором должны учитываться все граждане, начиная с их рождения. При этом каждому гражданину должен присваиваться единый и постоянный идентификационный номер (ПИН-код). Следует также поставить вопрос о переводе в систему МНС России кадастра недвижимости (Земельного кадастра) и, возможно, единого депозитария ценных бумаг предприятий «первой линии» (прошедших листинг фондовой биржи). Клиентов этих двух реестров интересует, прежде всего, надежность ведения их учета, что и будет им обеспечено под строгим контролем налоговых органов. Одновременно будут решены и вопросы уклонения от налогов в этой сфере.

Кроме того, на ближайшую перспективу следует подумать об объединении, на основе налогового учета, всех видов государственного учета, включая и паспортный. Тогда вместо внутренних паспортов граждане смогут пользоваться простейшими (но существенно более надежными) удостоверениями личности, в которых, кроме их налогового номера (ПИН-кода), будут содержаться еще и их отпечатки пальцев (в реальном виде или в цифровом формате). Государство получит существенную экономию, граждане - большие удобства, а налоговые органы - новое эффективное средство налогового контроля.

Следующей важной мерой является закрепление за налоговым ведомством функции сборщика налогов. Сейчас в налоговой сфере действуют многие ведомства: кроме МНС России - министерство финансов и казначейство, налоговая полиция, центробанк и т.д. От такой ситуации государство не выигрывает, тратятся огромные средства на ведение параллельных систем учета, эффективность налогового контроля падает. С учетом опыта зарубежных стран в этой сфере следует передать МНС России все функции по сбору всех налогов и других обязательных платежей в стране на единый счет налоговых органов.

Обоснование такой меры состоит в следующем. Во-первых, общегосударственное налоговое ведомство собирает налоговые платежи для всех звеньев бюджетной системы страны, включая также и социальные фонды, а федеральное казначейство ведет только вопросы федерального бюджета. Во-вторых, соединение в одном органе (федеральном казначействе) расходных и доходных функций прямо противоречит основным принципам финансового контроля (создаются возможности для применения различного рода полулегальных зачетных схем, неоправданного предоставления налоговых льгот, ущемления при распределении собранных налоговых средств интересов отдельных звеньев бюджетной системы, и т. д.). В-третьих, при современной системе налогообложения собираемые налоговые поступления не сразу превращаются

в доход государства - из этих сумм необходимо произвести еще возврат излишне уплаченных налогов, денежных средств в порядке реализации прав налогоплательщиков на получение налоговых льгот, и т.д. Кроме того, по некоторым видам налогов возврат ранее уплаченных сумм является обязательной функцией налоговых органов (например, возврат НДС экспортерам - а в европейских странах налоговые органы возвращают суммы НДС также и туристам). По другим налогам целесообразно применять временное депонирование денежных сумм в счет будущих налоговых обязательств налогоплательщиков, иногда предприятиям оказывается удобным оплатить свои налоги заранее, до срока наступления налоговых платежей, и т.д.

Все эти вопросы могли бы быть эффективно решены через объединение в лице МНС России функций и контролера, и сборщика налогов. В будущем реализация этой меры могла бы привести, как это отмечалось в журнале "Финансы", в № 8 за 1998 г., "к созданию универсального механизма по сбору налогов и любых других обязательных платежей, который в дальнейшем может выполнять и функции федерального расчетного центра". В соответствии с этим предложением налоговая служба будет выступать в роли специализированного федерального банка, в котором каждому налогоплательщику будет открыт личный расчетный счет, в котором по дебиту будут отражаться его обязательства по уплате налогов, а по кредиту - переплаты и возвраты по этим платежам.

При такой системе отпадет надобность в применении особого порядка возврата налогов по справке налоговой инспекции, обязательно на личный банковский счет налогоплательщика и с соблюдением установленных сроков. А налогоплательщики получат право не снимать возвращаемые им средства со своих счетов в налоговой службе до наступления сроков следующих платежей. Сейчас такие зачеты для них ограничены требованием зачисления переплат по налогам только в доходы того звена бюджетной системы, за счет которого возникли эти переплаты. Или можно будет заблаговременно вносить на эти счета денежные авансы (с начислением среднего процента на остаток) с поручением налоговым органам списывать из них налоги и другие обязательные платежи по мере наступления по ним сроков уплаты.

В частности, для обеспечения всеобъемлющей полноты контроля над соблюдением налогового законодательства и повышения собираемости налогов, основной акцент необходимо сделать на активизацию работы налоговой службы по решению следующих взаимоувязанных задач:

I. Совершенствование механизма учета и контроля над правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты налогов и сборов. Улучшение учета налогоплательщиков.

II. Сосредоточение усилий на тех сферах экономической деятельности, где особенно велики резервы увеличения налоговых поступлений, с уделением пристального внимания крупным налогоплательщикам, особенно предприятиям общегосударственной значимости, финансово-банковским структурам, предприятиям, занимающимся производством и оборотом подакцизной продукции.

III. Обобщение и анализ сведений о характере допускаемых правонарушений и выявление, наряду с широко распространенными, принципиально новых форм сокрытия доходов от налогообложения, изучение их механизма и выработка мер противодействия.

IV. Создание эффективного механизма работы с задержанным, арестованным, конфискованным или обращенным в доход государства иным способом имуществом.

V. Повышение профессионального и кадрового потенциала налоговой службы, упорядочение правовой основы деятельности налоговых органов, развитие организационной и материально-технической базы налоговых органов.

YI. Формирование налоговой культуры в обществе и создание эффективной системы

консультирования налогоплательщиков.
Переориентация налоговой системы с фискальной на стимулирующую функцию, подкрепленную мерами по организационно-методическому совершенствованию деятельности самих налоговых органов, позволит без ущерба для экономики в полной мере использовать налоговые рычаги государственного регулирования, создавая предпосылки для формирования надежного фундамента стабильных поступлений в бюджет как основы для экономического роста и инвестиций.

& проводимые мероприятия в области реформирования налоговой системы не должны ограничиваться лишь совершенствованием законодательства

& следует добиваться перехода к системе единого общегосударственного Реестра налогоплательщиков

& следует подумать об объединении, на основе налогового учета, всех видов государственного учета, включая и паспортный

& налогоплательщики получат право не снимать возвращаемые им средства со своих счетов в налоговой службе до наступления сроков следующих платежей