

И.Е. КОЧЕДЫКОВ*
ОТ СОВЕТСКОЙ К ПОСТСОВЕТСКОЙ
НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЕ: СЛУЧАЙ МОЛДОВЫ

Аннотация. После 1991 г. развитие независимых постсоветских государств пошло различными путями. Во многом траектории этого развития определялись их способностью поддерживать функциональный государственный аппарат и, соответственно, реализовывать реформы. Ключевую роль в этом случае играет создание и функционирование набора экстрактивных институтов, и прежде всего налоговой системы. В данной статье рассматривается наследование независимой Молдовой налоговых институтов от СССР.

Ключевые слова: Молдова; налоги; налоговая система; постсоветское развитие.

I. Ye. Kochedykov
From the Soviet to the post-Soviet tax system: The case of Moldova

Abstract. The year of 1991 marked the divergence of post-Soviet states' development. In many respects, the trajectories of this development were determined by their ability to support a functional state apparatus and, accordingly, to implement reforms. One of the key factors in this case was the creation and sustaining the functioning of extractive institutions: and above all the tax system. This article examines the inheritance and influence of soviet tax institutions and practices on Moldova.

Keywords: Moldova; taxation; tax system; post-soviet development.

* Кочедыков Иван Евгеньевич, аспирант НИУ – ВШЭ (Москва), e-mail: kochedykov.ivan@gmail.com

Kochedykov Ivan, National Research University Higher School of Economics (Moscow, Russia), e-mail: kochedykov.ivan@gmail.com

Для политологов трансформация постсоветских государств как макроинститутов, создающих и распределяющих общественные блага, стала лабораторией, в которой можно проследить целый ряд тем – что случается с институтами, когда большой порядок разваливается, как они развиваются, когда общество слабое, и как граждане выживают в условиях слабости институтов. В данной работе прослеживается влияние советской традиции налогообложения на современное развитие этой сферы в постсоветской Молдове.

Как утверждает Дебора Браутигэм, налоги имеют важнейшее значение в создании и поддержании государственной власти [Brautigam, 2009, p. 2]. Они имеют значение не только в плане поддержания работы бюрократии, но и как инструмент регулирования и развития. Например, налоги определяют баланс между аккумуляцией и распределением, т.е. придают государству социальный характер. Так, Моника Прасад показывает, как американская налоговая система субсидирует спрос [Prasad, 2012]. Некоторые налоговые системы направлены на увеличение инвестиций, другие – на поддержание рождаемости (налог на бездетность), третьи становятся средством культурных изменений (налоги на бороду у Петра I), четвертые помогают в борьбе с политическими оппонентами.

В данной статье мы рассмотрим характер налоговой системы в общей логике воспроизводства государства. Для этого сосредоточим внимание на функции налогов как производной от распределения капитала и принуждения в национальном и наднациональном масштабе. Налогообложение в СССР и постсоветской Молдове мы исследуем как принуждение, капитал и согласие.

Под принуждением вслед за Тилли будем понимать «осознанное обращение (действительное или угроза такового) к действиям, которые обычно причиняют вред или вызывают потери в людях или их имуществе (по отдельности и группами), причем потерпевшие осознают, как само направленное против них действие, так и потенциальный ущерб» [Тилли, 2009, с. 46]. Капитал – это «материальные движимые средства или подкрепленные возможностями притязания на эти средства» [там же, с. 43], а согласие – условия принятия давления принуждения в обмен на капитал.

Для понимания процессов реформирования и функционирования налоговой системы в Молдове интересным представляется утверждение Ч. Тилли о том, что основной импульс к наращива-

нию государственных возможностей и развития институтов по этой логике лежит в императиве получения дохода, подключения новых сфер в оборот налоговой и экономической политики. Тилли полагает, что в Западной Европе налоги шли на создание эффективного аппарата и одновременно создавали пространство для демократизации. Те государства, которые не были способны сформировать подобное политическое пространство с эффективным госаппаратом, были поглощены успешными государствами. Здесь необходимо отметить, что в современном контексте эта тенденция не так очевидна. В частности, Кэмеронн Тис (Cameron Thies) показывает, что войны утрачивают те функции государственного строительства, которые у них были раньше и о которых писал Ч. Тилли, отмечая их роль для создания налоговых систем. Международное сообщество препятствует абсорбции территорий. Кроме того, существует доступ к международным кредитным ресурсам и прямой иностранной помощи, которые вносят новые элементы в логику функционирования государства.

Помимо работ Ч. Тилли, нам показалось важным обратиться к исследованиям взаимодействия между обществом и государством, где показывается, как способность государства собирать налоги зависит от желания людей их платить [см., например: Levi, 1988]. Беренсон в работе, посвященной налоговому согласию в Польше, Украине и России, доказывает, что желание платить налоги сильно коррелирует с активностью государства по донесению своей позиции, информации о налоговых вычетах до населения, и доверием к государству. Также очень важна степень распределения богатств в обществе. Чем эгалитарнее общество, тем больше люди готовы платить налоги. Кроме того, Беренсон обращает внимание на цели существования налоговых органов, возможность их использования в качестве оружия против тех, кто не лоялен режиму [Berenson, 2006]. Данные выводы представляются нам достаточно интересными для объяснения процесса сбора налогов в Молдове.

И наконец значимыми для понимания налоговой реформы и функционирования налоговой системы в Молдове мы посчитали идеи исторических институционалистов, в работах которых показывается влияние институциональных традиций на политические процессы в целом и функционирование институтов в частности, в том числе налоговой системы. Исторический институционализм

дает возможности для понимания процесса налоговых реформ с учетом того, что институты представляют собой стратегический контекст для взаимодействия акторов [Steinmo, 1998].

Советская налоговая система

На протяжении своей истории СССР был очень разным: в идеологическом, политическом и хозяйственном отношении. Однако можно выделить и объединяющие для всех этапов его развития тенденции. Это касается и налогов. В частности, можно утверждать, что советское общество было не государствоцентричным, а работниццентричным. То есть основная жизнь организовывалась вокруг рабочего места, и, например, завод ее поддерживал и воспроизводил. Предприятие было институтом, который удовлетворял множество потребностей обычного человека. Вокруг рабочего места возникали всевозможные блага: квартиры для сотрудников, детские сады и дома отдыха, танцевальные площадки и дома культуры, возможность купить машину или дефицитный товар. «Жизнь буквально от яслей до гроба зависела от предприятия» [Кудюкин, 2012, с. 48]. В таких вертикально-корпоративных связях жила большая часть страны.

При этом советская экономика была довольно жесткой из-за системы планов и практик согласования на всех уровнях. Отсюда небольшое количество внедряемых инноваций и творческих решений. Также СССР сталкивался с необходимостью поддерживать баланс внутри разных отраслей промышленности, окраин и элит, ведя мировое идеологическое соперничество. Подобная организация порождала массовый феномен неформальных отношений.

Общий характер советской экономики Истер определяет как доменный (*demesne*), т.е. полуфеодальный / полуиндустриальный. Политическая и экономическая власти, а также социальные отношения были нераздельны, а индустриальные рабочие и интеллигенция заняли место ремесленников и крестьян [Easter, 2012, p. 25].

В такой экономике налоги были одним из средств государственного планирования, перераспределения и поощрения. В целом коммунистические государства были самыми налогооблагаемыми в мире. При этом многие налоги не были «видны» населению, поскольку из-за своего характера позднесоветская сис-

тема ориентировалась скорее на налогообложение тяжелой индустрии, нежели на прямые доходы рабочих.

В период развитого социализма с 1965 по 1968 г. 91% доходов государственного бюджета составляли налоги с оборота, платежи из прибыли, социальное страхование, а также подоходный налог с кооперации, колхозов и предприятий общественной кооперации [Толкушин, 2001, с. 262]. В этот же период возрастала доля платежей от прибыли.

Налог с оборота платили государственные отраслевые предприятия, организации по продаже собственной продукции. Налоговые ставки устанавливались по отдельным отраслям, при этом внутри каждой отрасли ставка была единой в процентах к запланированному обороту. В итоге 78% по этому налогу вносили промышленные предприятия, остальные 22% – оптово-сбытовые базы [Толкушин, 2001, с. 286].

Налог на прибыль взимался с кооперативных предприятий и общественных организаций, колхозов и населения. Подоходный налог с кооперативных и общественных организаций был прямым и собирался как часть прибыли. С 1970 г. ставка была 35%. В то же время профсоюзы платили 25% от общей прибыли. Налоги с населения составляли около 8–9% от общих поступлений в бюджет. Ставка для населения была прогрессивной, при этом существовал необлагаемый минимум. Также ставка зависела от количества иждивенцев.

Существовали налоги на бездетность, на деревья, использование земли, которые также рассчитывались по прогрессивной шкале. Эти налоги (естественно, индивидуальные) служили импульсами для определенных видов поведения. Но в общем бюджете они составляли считанные проценты.

Принуждение было предельно концентрированным. В советской системе наказание за невыполнение планов по производству и отчислениям могли прийти со стороны МВД, КГБ, комиссий государственного контроля по партийной линии [Кордонский, 2006, с. 41]. С другой стороны, распределение капиталов также было довольно концентрированным, с той поправкой, что существовал лоббизм и постоянный торг между разными уровнями власти и отраслями, а также распределение между общесоюзным и республиканским фондами и бюджетами.

Согласие в этой системе, соответственно, достигалось во многом за счет согласования внутри государственных и партийных органов, а также отраслей по возможным преференциям и бонусам для своего предприятия. Соответственно, чем сильнее было предприятие, чем большее значение имела его продукция для решения геополитических задач, тем легче ему было получить налоговые послабления и легче было согласиться с подобной системой. В случае же несогласия, невыполнения планов шло жесткое наказание по нескольким линиям.

Таким образом, в советской экономике и системе налогообложения сохранились черты, напоминающие о феодальных способах налогообложения. Капитал и принуждение были предельно концентрированы. Внешние капиталы были доступны, но при сохраняющемся геополитическом противостоянии далеко не всеми можно было воспользоваться. Экономика работала во многом ради поддержания военного паритета со странами Запада. Труд напоминал подобие барщины у колхозного крестьянства. В экономике деньги имели небольшое значение, важную роль играли неформальные договоренности и взаимозачеты, опора на взаимозачеты – бартер, и инвестирование средств, извлекаемых из хозяйства на военные расходы. Отношения между государством и обществом были опосредованы непрямыми фискальными отношениями через коллективных посредников вроде отраслей или республик.

Динамика молдавской налоговой системы

В ходе перестройки на разных уровнях власти шли споры о судьбе налоговых сборов и циркуляции государственных доходов. В процессе переговоров о союзном договоре предпринимались попытки скоординировать полномочия республик и центра. В связи с этим в рамках Госплана начали готовиться кадры, которые могли бы возглавить министерства финансов союзных республик и заняться созданием республиканских налоговых систем. Они и станут первыми «отцами» новых налоговых органов после обретения независимости.

С 1991 г. задача создания в Молдове своей рыночной экономики требовала полного изменения всех экстрактивных институтов, в том числе и налоговой системы (ставки, законодательства,

механизмов администрирования). Ситуация осложнилась потерей многочисленных производственных цепочек с бывшими союзными странами и отраслями, и существенной части собственной индустрии республики, связанной с ВПК, а также утратой территории Приднестровья, на которой были расположены основные производственные мощности и электрогенерация. Соответственно, была потеряна возможность контроля над налогообложением на этой территории.

В этих сложных условиях молдавское государство инициировало цикл реформ, начало создавать налоговую систему. Реформы были ориентированы на то, чтобы в соответствии с Вашингтонским консенсусом решить задачу создания эффективной налоговой системы с плоским налогом (flat tax) и добиться упрощения налогового законодательства. Здесь главной дилеммой была необходимость соблюдения баланса между выполнением социальных обязательств и созданием благоприятного климата для бизнеса, который стал бы основным драйвером экономического роста, способного преодолевать кризисы.

Поэтому были приняты новые типы налогов. Речь прежде всего идет об НДС, который является ведущим налогом в Молдавии и составляет 20% от стоимости продукции. Его доля в 2014 г. в числе всех налоговых поступлений составила 32,7%. Также был введен подоходный налог, который рассчитывается следующим образом: физические лица и индивидуальные предприниматели, получающие доход менее 29 640 леев в год, платят 7% от дохода. В случае превышения этой суммы – 18%. Юридические лица платят налог в 12%, фермерские хозяйства – 7%. [Налоговое законодательство... 2016].

В ходе постсоветских трансформаций на некоторых исторических промежутках были установлены нулевые ставки на НДС для товаров, произведенных в бывших республиках СССР и экспортируемых на Запад. Также предприятия с совместным капиталом были освобождены от налогообложения по подоходному налогу. Это привело к тому, что Молдова, по оценке экспертов, на некоторое время стала удобным местом для финансовых спекуляций [Criclivaya, 2015, p. 124].

При коммунистах в налоговую сферу были внесены большие изменения. Прежде всего это был закон № 111 – XIV 2007 г. об историческом долге [Закон Республики Молдова... 2007]. Все на-

логоплательщики, имевшие задолженности по налогам, по штрафам и пеням, были освобождены от их уплаты. Подоходный налог равнялся 0%, целью было привлечение иностранных инвестиций. Тем не менее инициатива не дала ожидаемого эффекта. Иностранные инвестиции не достигли значимых показателей, а введение нового набора штрафов подорвало инициативы местных предпринимателей.

Вторая часть этого закона подразумевала легализацию капитала, т.е. всех тех активов, которые были получены после распада Советского Союза и до 2008 г. За это владельцы активов должны были заплатить 5%-ный налог, от разницы между задекларированной суммой имущества на момент подачи заявления о легализации и суммой в предыдущей декларации.

Во время правления коммунистов на молдавскую налоговую политику и налоговое администрирование начинают значительно влиять европейские нормы. После 2003 г. отношения с Россией ухудшаются, и правящая партия выстраивает стратегию, которая одновременно могла бы вызвать симпатии внешних игроков и позволяла бы улучшить качество внутренних институтов. Свои действия коммунисты связывали с европейской политикой Восточного партнерства.

После прихода к власти проевропейской коалиции этот курс был продолжен. НДС и акцизы были увеличены. Многие принятые при коммунистах льготы были отменены. Целью плана действий было создание налоговой системы, копирующей европейскую, с похожими налоговыми ставками и акцизами. Второй частью договора о Европейской Ассоциации является DCFTA, согласно которой Молдова должна снизить или вообще отменить импортные пошлины на европейские товары [Association agreement... 2014]. Развитие подобных проевропейских инициатив с 2009 г. объясняется необходимостью соответствовать европейским нормам для возможного существования Молдовы в рамках единой Европы.

Молдавская налоговая система сегодня

В налоговой системе Молдовы, несмотря на ряд позитивных изменений, связанных с попытками привлечь инвестиции и легализовать капитал, есть целый ряд проблем. Молдавская налоговая

система отличается от стран Европейского союза, где налоги платятся напрямую гражданами через подачу налоговых деклараций. Для многих этих государств характерна значимая доля налогов, устанавливаемых местной властью, которые расходуются на локальные нужды [Taxation trends... 2016]. Политическая власть и принуждение находятся под контролем через систему сдержек и противовесов. Постсоциалистические страны, которые прошли путь реформ, ведущих к вступлению в Европейский союз, преобразовали свои налоговые системы в сторону прозрачности и понятности для населения. Собственность после трансформации экономики была приватизирована и децентрализована, при сохранении и поддержании элитного консенсуса. Однако некоторые отличия от европейских стран, осложняющие контроль над осуществлением власти и принуждением, сохранились. Это же касается и Молдавии.

В настоящий момент налоги в Молдове собираются централизованно, т.е. все налоговые поступления поступают с мест в Центр и уже затем обратно перераспределяются. Согласно налоговому законодательству, даже местные налоги, их перечень и вид определяются парламентом. В правобережной Молдавии есть фактически второй центр (город Бельцы), на который завязаны многие социальные функции для всей северной Молдовы. Там часто слышна критика установившейся системы [Северная столица... 2016]. Впрочем, в данный момент идет реорганизация собственно организационной структуры налоговых органов от территориального принципа к функциональному с широкими набором услуг, доступных онлайн [Шириклийская, 2016].

Налоговые ставки при этом довольно высоки и продолжают увеличиваться по нескольким пунктам в год [Какие налоги повысятся... 2016]. Государство собирает 39,7% прямых налогов и 45,8% непрямых. При этом работодатели выплачивают 23% от заработка работника в бюджет социального страхования, 4% в фонд медицинского страхования. Сам работник платит 6% в бюджет социального страхования и 4% – за медицинское страхование.

Согласие в подобной системе обеспечивается частично за счет принуждения государственных органов, частично за счет того, что несогласные выходят в тень или же покидают страну, направляясь в страны ЕС или Россию. Согласие элит обеспечивается за счет кооптации или выдавливания из прибыльного бизнеса.

Подобное согласие элит во многом опосредовано тем, что часть представителей элиты организовано выводят деньги от своих производств. Они используют государственные институты, в том числе силовые органы для вывода своих денег за границу [Relatia offshore... 2016]. Эта система проникает практически во все отрасли экономики, где есть крупный и потенциально доходный бизнес. Происходит это за счет нескольких факторов: 1) клановости в виде практики кумэтризма, 2) отсутствия значимого сопротивления.

С другой стороны, на низовом уровне также очевиден массовый уход налогоплательщиков в тень. По данным, которые приводит в интервью глава налоговой инспекции Пушкуц, 27% молдавской экономики находится в тени [Пушкуц, Мельник, 2016]. Решать эту проблему налоговые органы пытаются через развитие информационных технологий, однако пока задача легализации теневых секторов и соответствующий сбор налогов в них остается актуальным.

На описанную в статье динамику изменения налоговой системы, а также специфику ее нынешнего функционирования повлияло несколько факторов.

Во-первых, это советское институциональное наследие в виде централизованного принятия решений, сбора налогов и их перераспределения. Соответственно, более бедные центры получают непропорционально меньшее финансирование и их позиции на переговорах с центральной властью заведомо слабее. Также частью этого наследия является налоговая культура, когда граждане слабо осведомлены о своих налогах, поскольку отчисления за них выплачивает работодатель.

Во-вторых, наличие нескольких внешних экономических и политических центров по отношению к Молдове (ЕС и Россия), которые влияют на качество и ход реформ. С одной стороны, эти центры привлекают население, которое уезжает на заработки и становится источником доходов для оставшихся родственников, и косвенно, через НДС пополняет молдавский бюджет. С другой стороны, денежная помощь со стороны центров оказывает прямое влияние на то, какие формы принимает налоговое законодательство, какие пошлины вводятся или, наоборот, убираются.

В-третьих, высокая концентрация капиталов и возможности контроля финансовых потоков центральными органами принуж-

дения, что препятствует развитию других центров. При этом другие центры силы или притяжения капитала различными путями оказывают влияние на дизайн налоговой системы и практики ее использования. В частности, одним из таких инструментов является вывод потенциальных налогов из страны.

В целом созданные в Молдове в постсоветский период новый налоговый орган и новое налоговое законодательство имеют рыночный характер и формально ориентированы на задачи привлечения средств для развития и обеспечения общественными благами. Однако существование различных внешних центров, унаследованная от советской системы гиперцентрализация, наличие значительной доли косвенных налогов и низкая информированность населения о налогах препятствуют эффективному выполнению экстрактивной функции государством и тормозит развитие его институциональных возможностей.

Список литературы

- Владимирская Т.* Какие налоги разоряют граждан Молдовы // Комсомольская правда. – М., 2013. – 8 февраля. – Режим доступа: <http://www.kp.ru/daily/26028/2945548/> (Дата посещения: 19.05.2017.)
- Закон Республики Молдова от 24 апреля 1997 года № 1164-XIII «О введении в действие разделов I и II Налогового кодекса». – Кишинев, 2007. – Режим доступа: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=3548 (Дата посещения: 20.06.2017.)
- Кордонский С.* Рынки Власти. Административные рынки СССР и России. – М.: О.Г.И., 2006. – 240 с.
- Кудюкин П.* Производственная квазиобщина как центр жизненного мира // СССР: Жизнь после смерти / Под ред. Глущенко И.В., Кагралецкого Б.Ю., Куренного В.А. – М.: Изд-во НИУ-ВШЭ, 2012. – С. 44–54
- Какие налоги повысятся в Молдове с 2017 года // *Vybor.md*. – Кишинев, 2016. – 17 ноября. – Режим доступа: <http://vybor.md/kakie-nalogi-povyisyatsya-v-moldove-s-2017-goda/> (Дата посещения: 19.05.2017.)
- Налоги на зарплату в Молдове больше, чем в богатых странах // *Вести MD*. – Кишинев, 2015. – 6 апреля. – Режим доступа: http://vestimd.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=32885:nalogi-na-zarplatu-v-moldove-bolshe-chem-v-bogatih-stranah&catid=47:econom&Itemid=151 (Дата посещения: 19.05.2017.)
- Пушкун С., Мельник Н.* «27% молдавской экономики находится в тени»: Интервью с главой налоговой инспекции // *NewsMaker.md*. – Кишинев, 2016. – Режим доступа: <http://newsmaker.md/rus/novosti/27-moldavskoy-ekonomiki-nahoditsya-v-teni-intervyu-s-glavoy-nalogovoy-inspektsii-25450> (Дата посещения: 19.05.2017.)

- Северная столица требует, чтобы собранные налоги оставались в городе // Новостии в Молдове. – Кишинев, 2016. – 11 марта. – Режим доступа: <http://v-moldove.ru/novosti-politika/severnaia-stolica-trebyet-chtoby-sobrannye-nalogi-ostavalis-v-gorode/#> (Дата посещения: 19.05.2017.)
- Налоговое законодательство Молдовы. – [Б. г.] – Режим доступа: http://md.spinform.ru/nalogovaya_systema.html (Дата посещения: 19.05.2017.)
- Тилли Ч. Принуждение, капитал и европейские государства, 1990–1992 гг. – М.: Территория будущего, 2009. – 328 с.
- Толкушин А.В. История налогов в России. – М.: Юрист, 2001. – 432 с.
- Шириклийская Т. «Второй заход» Сергея Пушкаца // Экономическое обозрение. – Кишинев, 2016. – 26 февраля. – Режим доступа: <http://logos.press.md/node/61005> (Дата посещения: 15.05.2017.)
- Association agreement between the European Union and the European atomic energy community and their member states, of the one part, and the Republic of Moldova, of the other part.–2014. – Mode of access: <http://dcfta.md/uploads/0/images/large/eu-md-aa-dcfta-en.pdf> (Дата посещения: 9.05.2017.)
- Berenson M. Don't mess with taxes! How Poles, Russians and Ukrainians pay their dues. – Princeton, NJ, 2006. – Mode of access: <https://www.princeton.edu/csdp/events/Berenson041306/Berenson041306.pdf> (Accessed: 9.05.2017.)
- Brautigam D. Introduction: Taxation and state-building in developing countries // Taxation and state-building in developing countries capacity and consent / Ed. By D.A. Brautigam, O.-H. Fjeldstad, M. Moore. – Cambridge: Cambridge univ. press, 2008. – 294 p.
- Criclivaya D. Moldovan Tax Reform: 25 years of changes // Scientific papers series management, economic engineering in agriculture and rural development. – Bucharest, 2015. – Vol. 15, Is. 3. – P. 119–128.
- Easter G. Capital, coercion, and postcommunist states. – Ithaca: Cornell univ. press, 2012. – 241 p.
- Levi M. Of rule and revenue. – Berkeley; L.A., CA: Univ. of California press, 1988. – 264 p.
- Prasad M. The land of too much American abundance and the paradox of poverty. – Berlin: De Gruyter, 2012. – 344 p.
- Relatia offshore Plahotniuc – Voronin // RISE Moldova.–2016. – Mode of access: <https://www.rise.md/articol/documente-relatia-offshore-plahotniuc-voronin/> (Accessed: 19.05.2017.)
- Steinmo S., Tolbert C. Do institutions really matter? // Comparative political studies. – Beverly Hills, Calif., 1998. – Vol. 31, N 2. – P. 165–187.
- Taxation trends in the European Union. Data for the EU member states, Iceland and Norway data for the EU member states.–2016. – Mode of Access – http://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/2016/econ_analysis_report_2016.pdf (Accessed: 19.05.2017.)
- Thies C. War, rivalry, and state building in Latin America // American journal of political science. – N.Y., 2015. – Vol. 49, N 3. – P. 451–465.