законные связи

налоговая политика современной России

Как показывает мировой опыт, достижение определенного уровня экономического развития и стабильности позволяет государству усиливать централизацию финансовых средств для решения социальных и других проблем общегосударственного значения. В зависимости от степени социальной ориентированности общества налоговая нагрузка на экономику развитых стран колеблется от 30% (США) до 60% (Швеция). Что касается стран с переходной экономикой, то уровень налоговой нагрузки, характерный для них в период рыночных реформ, достигает, как правило, 26-28 процентов.

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

Общеизвестно, что главной отличительной особенностью систем налогообложения всех развитых стран является их тесная взаимосвязь со структурой экономики, реально складывающимися экономическими пропорциями, а также ориентация на цели экономического развития. Такой подход лежит в основе выработки экономической политики, в том числе и в области налогообложения.

Существует макроэкономическая закономерность, подтвержденная статистикой разных стран – *чем выше уровень налоговых изъятий, тем ниже темпы экономического роста.* И соответственно, чем ниже налоговая нагрузка, тем больше возможности экономического роста как на микро, так и на макроуровне. В этом плане не является исключением и Российская Федерация, хотя более высокий уровень налоговой нагрузки предопределяется значительно большей социальной ориентированностью проводимой государственной политики. Поэтому в 2001-2002 гг. были предприняты ряд мер, направлен-

ных на дальнейшее снижение налоговой нагрузки. Прежде всего, речь идет о введении плоской шкалы подоходного налога, регрессивной шкалы социальных отчислений, снижение налога на прибыль юридических лиц до 24% и др.

Наряду с этим, предусматривается:

– постепенная отмена налога с продаж, налога на покупку иностранной валюты, налога на операции с ценными бумагами, на содержание автомобильных дорог, а также ряд мелких региональных и местных целевых сборов;

– повышение значения налогов, связанных с использованием природных ресурсов, введение налога, призванного обеспечить изъятие сверхдоходов, связанных с ценовой конъюнктурой;

– переход к налогу на недвижимость, заменяющему налог на имущество и земельный налог;

– введение системы экологических платежей, охватывающей все виды негативного воздействия на окружающую среду;

– расширение круга операций, облагаемых государственной пошлиной;

– введение налоговых платежей, взимаемых в рамках специальных налоговых режимов, включающих налогообложение при выполнении соглашений о разделе продукции при добыче нефти из низкопродуктивных участков недр, модифицированного порядка уплаты налогов для сельскохозяйственных производителей, малых предприятий, а также особых экономических зон.

на начальном этапе проведения экономических реформ государство, как правило, нуждается в значительном объеме централизованных финансовых ресурсов

На начальном этапе проведения экономических реформ государство, как правило, нуждается в значительном объеме централизованных финансовых ресурсов и, соответственно, вынуждено прибегать к увеличению налогового бремени. Однако, долгосрочной эта стратегия быть не может, поскольку сдерживает развитие экономики. С достижением экономической стабилизации ее должна сменить иная налоговая стратегия, направленная на стимулирование экономического роста, создание благоприятного инвестиционного климата. В этом и состоит налоговое регулирование – один из важнейших инструментов государства в регулировании экономики.

Поэтому при разработке налоговой политики необходимо ясно сознавать ее целевую направленность. Либо мы ставим во главу угла увеличение притока денег в казну посредством усиления налогового давления, замедляя процессы экономического роста, либо ориентируемся на налогообложение, стимулирующее экономический рост и привлечение инвестиций. Следует также отметить, что оценка уровня налоговой нагрузки невозможна без ее сравнения с аналогичными показателями по странам, осуществляющим рыночные преобразования (26-28%). Кроме того, до настоящего времени сохраняются значительные объемы государственного субсидирования отдельных отраслей с целью осуществления структурной перестройки экономики, а также технической реконструкции и модернизации производства. Если учесть встречные потоки денежных средств из бюджета на развитие экономики, то уровень реальной налоговой нагрузки будет гораздо ниже.

при разработке налоговой политики необходимо ясно сознавать ее целевую направленность

В соответствии с данным подходом можно утверждать, что в экономике имеются дотационные отрасли – жилищно-коммунальное и сельское хозяйство, которые получают от государства дотаций больше, чем платят в бюджет. При этом убыточное существование последних связано с объективно возникающими в ходе рыночных преобразований задачами по государственной поддержке отдельных отраслей, финансированию развития инфраструктуры и другими первоочередными задачами, которые в переходный период не могут быть решены иными средствами, кроме как за счет централизованных в рамках бюджета финансовых ресурсов. Особенность таких платежей заключается во временном характере, целевой направленности их отчислений.

Что касается налогов, то именно они являются основой стабильности формирования государственного бюджета и каждый из них, имея вполне определенную базу обложения, в то же время обезличен и не имеет конкретной целевой направленности по расходованию собранных средств.

Во всех развитых странах в последние годы серьезной проблемой стало прогрессирующее

реализуя свою фискальную направленность, косвенные налоги в наибольшей степени, чем другие, препятствуют экономическому росту

усложнение налоговых процедур и правил. Отчасти такое усложнение можно объяснить объективными причинами – распространением подоходных налогов, которые требуют особого порядка исчисления облагаемого дохода, прибыли (с учетом произведенных расходов, разрешенных списаний, предоставляемых льгот и т.д.) и суммирования доходов отдельных налогоплательщиков (с целью применения прогрессивной шкалы налогообложения). Вместе с тем, часто такое усложнение возникает намеренно, например: в целях маскировки льгот, предоставляемых национальным производителям, или затруднения доступа на национальный рынок продукции и услуг иностранных предприятий, лоббирования особых льгот в пользу отдельных отраслей или групп налогоплательщиков, для достижения определенных социальных целей, и т.д. Однако независимо от "обоснованности" и "справедливости" этих целей и намерений, конечным результатом развития таких тенденций стали проявления серьезных трудностей в работе налоговых органов, увеличение числа спорных ситуаций в отношениях с налогоплательщиками, общее падение эффективности налоговой работы.

Важным выводом стало установление прямой связи между степенью сложности налоговых правил, процедур, и склонностью налогоплательщиков к неполному или неточному выполнению своих обязанностей, к использованию специальных методов обхода налоговых законов, уклонения от уплаты налогов.

Для разрешения этих проблем в ряде стран приступили к масштабной перестройке всего налогового процесса, реорганизации системы управления налоговыми органами, упрощению и совершенствованию отношений с налогоплательщиками. При этом надежной опорой для проведения таких мер стало использование самой современной вычислительной техники, средств связи, переход на безбумажные и безличные методы работы с налогоплательщиками. Основными направлениями выделились:

а) концентрация учетной, счетной и контрольной работы налоговых органов в крупнейших центрах обработки данных;

б) выведение налогоплательщиков на единый канал расчетов по всем основным видам налогов;
в) упор на распространение "дружелюбных" методов работы с налогоплательщиками.
Кроме того, ставятся задачи:
– придания налоговому законодательству большей четкости и "прозрачности", не оставляющей места для неоднозначного толкования налоговых норм, в том числе на основе мер по рационализации и упрощению бухгалтерского учета, определению экономически обоснованного состава вычитаемых затрат;
– пересмотра и отмены большинства налоговых льгот, сокращения перечня оснований для предоставления отсрочек и рассрочек исполнения налоговых обязательств и т.д.
Рыночные реформы в стране, сопровождавшиеся первоначально спадом производства и высокой инфляцией, выдвинули в качестве главной задачи бюджетно-налоговой политики повышение собираемости налогов. Подобная ситуация предопределила приоритетность фискальной функции налоговой системы, инструментом реализации которой, как известно, являются прежде всего косвенные налоги.
Не вызывает сомнений, что с позиций фискального значения эти налоговые рычаги играют важнейшую роль. Вместе с тем, из мирового опыта налогового регулирования известно о достаточно неоднозначном влиянии косвенных налогов на экономику. Реализуя свою фискальную направленность, они в наибольшей степени, чем другие налоги, препятствуют экономическому росту.
Необходимо учитывать, что сама продуктивность фискального потенциала косвенных налогов далеко не безгранична. Возможность наращивать объем поступлений в бюджет за счет косвенного налогообложения ограничена уровнем рыночных цен, которые сдерживаются спросом и конкуренцией. Пришедший на смену административному регулированию рыночный механизм формирования цен делает бесперспективным дальнейший упор на косвенные налоги, поскольку он способен привести лишь к новому витку инфляции, снижению конкурен-

ЗАКОН И СВЯЗИ

пришедший на смену административному регулированию рыночный механизм формирования цен делает бесперспективным дальнейший упор на косвенные налоги

снижение социальной напряженности в одном секторе экономики может повлечь за собой усиление напряженности в другом

тоспособности продукции отечественных производителей и соответственно потере завоеванных позиций на внутреннем и внешних рынках. Стимулирующая функция налогов реализуется, главным образом, посредством различных видов налоговых льгот. Мировая практика налогообложения свидетельствует, что налоговые льготы используются во многих странах. Вместе с тем их применение жестко ограничено требованием нейтральности налоговой системы, утверждающим необходимость минимизации влияния налогов на внутри– и межотраслевое распределение ресурсов.

В соответствии с этим в развитых странах крайне ограничено использование налоговых льгот в целях создания благоприятного режима для определенных отраслей экономики, а льготирование отдельных предприятий и вовсе запрещено законодательством. Считается, что такие льготы вредны для экономики, поскольку они нарушают рыночные механизмы распределения финансовых и материальных ресурсов, усложняют налоговую систему и создают неравные конкурентные условия для субъектов хозяйствования. Кроме того, чрезмерная отягощенность налоговой системы различного рода преференциями негативно сказывается на полноте и своевременности финансирования всего спектра отраслей бюджетной сферы: образования, здравоохранения, социального обеспечения и др. Таким образом, снижение социальной напряженности в одном секторе экономики может повлечь за собой усиление напряженности в другом.

Вместе с тем, государство использует налоговые льготы как один из инструментов реализации избранных в обществе приоритетных направлений развития экономики. Большинство постоянно действующих налоговых льгот продиктовано либо социальной значимостью льготируемых сфер деятельности, либо признанием их в качестве приоритетных.

рп

ные связи