

НАЛОГОВАЯ ПОЛИТИКА И ЕЕ ВЛИЯНИЕ НА ОБЩЕСТВЕННОЕ РАЗВИТИЕ

Налоговая политика в большинстве современных государств реализуется в двух основных направлениях: поиск наилучших способов мобилизации средств в бюджетную систему и реализация возможностей использования налогов как способа косвенного воздействия на экономическую, социальную и политическую среду в целях качественного улучшения и развития общества на данном этапе и на отдаленную перспективу.

Ключевые слова: налоги, налоговая система, реформа.

Налоги являются одной из важнейших категорий рыночной экономики. Их возникновение обусловлено объективными экономическими и социальными условиями развития общества и наличием совокупности интересов, удовлетворение которых возможно лишь при наличии системы централизованного обеспечения общественных потребностей финансовыми ресурсами.

Налоговые отношения характеризуются двойственным проявлением, поскольку являются одновременно экономическими и правовыми отношениями. Это обстоятельство формирует два императива организации налогообложения – статистического и экономического. Статистический императив предполагает приоритет государственного начала в построении налогов и налоговой системы. В соответствии с этой концепцией экономические процессы подчиняются государственному диктату, правовое содержание налогов превалирует над их экономической природой. Однако усиленные фискальные изъятия влекут снижение деловой активности, массовое уклонение от уплаты налогов, социальные конфликты. Государство при этом получает эффект, обратный предпринятым усилиям по повышению уровня сбора налогов, в виде резкого падения налоговых поступлений вследствие сужения налоговой базы. Преодоление угроз развития подобного состояния требует от правительств адекватного внимания к учету интересов обязанных лиц. Экономический императив, отражая приоритет экономической обоснованности при определении уровня и характера налогообложения предполагает, что государство должно служить общественным интересам, а налоги следует рассматривать, прежде всего, как распределительный инструмент, способ регулирования основ существования общества.

Содержание налоговой политики государства и организация налоговой системы во многом зависят от того, какой из императивов положен в их основу. Исторический опыт свидетельствует о том, что в условиях планово-административной экономики гипертрофированные интересы государства способствовали формированию распределительной системы фискальной ориентации. Становление и развитие рыночных отношений в России потребовало переосмысления роли и задач государства в управлении экономикой. В этих условиях резко возросло значение налогов, которые в числе прочих мер государственного воздействия обеспечивают функционирование экономического механизма, оказывая влияние на развитие экономики, социально-культурного комплекса, состояние международных интеграционных процессов и составляют основную часть доходов, мобилизуемых в бюджетную систему.

Анализ состава и структурной динамики доходов бюджетов России и других промышленно развитых

стран показывает, что на долю налогов приходится от 70 до 95% всех бюджетных поступлений [1]. Налоги представляют собой финансовый источник экономической самостоятельности российского государства, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, составляя 64,2% доходов консолидированного бюджета страны в 2007 г. При этом за последние три года абсолютная величина налоговых поступлений в консолидированный бюджет РФ значительно возросла (с 3357,7 до 8513,3 млрд руб.), прирост составил 5155,3 млрд руб., или 154%. Однако относительно налоговые доходы в 2007 г., по сравнению с 2005 г., существенно сократились (на 17 п.), что связывается с выводом из состава налогов таможенных пошлин и платежей за пользование природными ресурсами. Уровень налоговых доходов в федеральном бюджете сократился за анализируемый период с 78,6 до 59,4%, или на 19,2 п., при абсолютном приросте на 2590,2 млрд руб., или 128%. В доходах региональных и местных бюджетов, напротив, отмечается увеличение налоговых поступлений на 5,9 п., при этом абсолютный прирост составляет 2288,7 млрд руб., или 172%, что на 44 п. превышает аналогичный показатель по федеральному бюджету и свидетельствует об активизации процессов обеспечения бюджетов субфедерального уровня налоговыми доходами [2].

Налоги рассматриваются государственными структурами не только как источник, обеспечивающий формирование финансовых ресурсов для реализации основных функций государства, но и как инструмент управляющего воздействия, который позволяет организовать процессы распределения созданного обществом дохода. Необходимость рационализации процессов управления предусматривает выработку как общих направлений, так и технических приемов в использовании налоговых отношений. Совокупность таких действий, последовательно осуществляемых в течение определенного промежутка времени, обозначается понятием «налоговая политика».

Налоговая политика – это сфера деятельности государства по разработке системных условий установления и порядка реализации налоговых отношений, имеющая целью экономическое обеспечение выполнения государственными структурами возложенных на них общественно значимых функций. Налоговая политика отражает объективные закономерности развития экономики, в соответствии с которыми определяются методы распределения и перераспределения национального дохода при помощи налогов. Основные задачи налоговой политики можно сформулировать следующим образом:

– нахождение равновесия в процессе одновременной реализации конкурирующих функций налогов;

- обеспечение такого уровня налоговых поступлений в бюджетную систему, который был бы достаточен для выполнения расходных обязательств государства;
- ограничение возникающих диспропорций в распределении доходов;
- стимулирование реализации общественно-значимых целей развития экономики и социальной среды;
- нейтрализация рисков, негативно влияющих на экономическую безопасность государства.

Рассматривая место налоговой политики в иерархии методов государственного управления экономикой, следует учитывать ее подчиненное положение по отношению к общеэкономической, финансовой и бюджетной политике, составной частью которых она является. Направления налоговой политики определяются в зависимости от состояния экономики. Однако налоговая политика может самостоятельно воздействовать на производственные отношения, подавляя или развивая их в зависимости от характера реализуемых государством мер.

Содержание налоговой политики делится на стратегические и тактические направления. Стратегия налогообложения обосновывает пути совершенствования налоговой системы и механизма управления последней исходя из приоритетов экономической и социальной политики государства, определяет прогноз вероятных изменений уровня налоговых поступлений с учетом перспектив развития экономики и рыночной конъюнктуры. Тактическое направление предполагает разработку основных форм реализации стратегических задач государства и их практическое воплощение в существующей налоговой системе. Помимо этого предполагается оперативное изменение условий обложения (ставок, льгот, порядка и сроков уплаты и др. элементов налога) в соответствии с необходимыми корректировками экономического курса, проводимого правительством.

Налоговая политика может приобретать различные формы, среди которых многие исследователи выделяют три основных (в зависимости от поставленных государством целей фискального регулирования):

1. Политика максимальных налогов характеризуется увеличением числа налогов, ростом налоговых ставок, сокращением налоговых льгот. Целью таких мер является наращивание массы налоговых поступлений. Однако жесткие условия налогообложения могут спровоцировать вместо ожидаемого прироста государственных доходов, их сокращение в связи со свертыванием производства и отсутствием заинтересованности в его развитии, а также уклонением от уплаты налогов.

2. Политика экономического развития предполагает сокращение налогового пресса для предпринимателей при снижении уровня расходов государства, прежде всего социальных программ. Негативным следствием такой политики является то, что сокращение расходов социальной направленности при этом не всегда компенсируется расширением предпринимательской активности.

3. «Смешанная» политика сочетает в себе предыдущие формы, обеспечивая высокий уровень налогов, направляемых на реализацию социальных гарантий. В качестве недостатка такого подхода можно выделить провокацию инфляционных тенденций.

Рассматривая налоги как средство реализации и поддержки общей социально-экономической политики,

А.В. Аронов и В.А. Кашин выделяют две модели налоговой политики: либерально-ограниченную и социально-нагруженную [3. С. 99–100]. Первая модель призвана реализовать такие политические приоритеты, как наращивание (восстановление) производства товаров, выход и экспансия на новые внешние рынки, рост доходов населения за счет частной инициативы граждан. Соответственно, в рамках данной модели строго соблюдается предельный уровень налоговых изъятий, предоставляются широкие инвестиционные льготы, ограничено вмешательство государства в хозяйственную деятельность. Это, однако, влечет снижение социальных льгот и гарантий, а позитивными результатами подобной политики признаются стабильность национальной валюты, экспорт труда, ограничение роста внешнего долга. Подобную политику проводят в настоящее время страны Юго-Восточной Азии, Индия, Китай, Бразилия, Мексика и ряд других государств, стремящихся обеспечить интенсивный рост своей экономики.

Вторая модель призвана способствовать реализации таких приоритетных задач, как поддержание потребительского спроса, высокой доли экспорта, экспансии финансового капитала, обеспечение занятости и сокращение неравенства в распределении доходов, проведение структурной политики. Соответственно, инструментами налоговой политики в данной модели будут выступать высокие налоговые ставки, прежде всего по социальным налогам, устранение налоговых препятствий для миграции капиталов, применение НДС. Она характерна для развитых государств, ориентированных на защиту и расширение достигнутого уровня конкурентоспособности национальной экономики и поддерживающих высокий уровень социальных гарантий.

Необходимо отметить условность любого подобного выделения моделей (типов) налоговой политики, поскольку отрицательные свойства каждого из возможных вариантов вынуждают правительства изменять ее направление с учетом комплекса существенных экономических и политических факторов, а нередко и сочетать различные формы с целью получения наиболее приемлемого результата.

Многообразные свойства налогов предопределяют их важное значение в социально-экономических процессах, которое проявляется в воздействии на отношения общественного воспроизводства. Практическая ценность налогов позволяет особо подчеркнуть их фискальную, регулируемую, стимулирующую, социальную и политическую роль [6].

Роль налогов в формировании финансовых ресурсов государства проявляется в их участии в процессе обеспечения доходной базы бюджетов всех уровней власти и целевых государственных внебюджетных фондов таким объемом средств, который необходим для выполнения бюджетных программ и назначений. Налоги – это фундамент системы государственных доходов и их преобладающая часть. По сравнению с другими видами государственных доходов налоги выгодно выделяются, т.к. оптимальное сочетание в налоговой системе различных видов налогов позволяет обеспечить периодичность налоговых поступлений для бесперебойного финансирования текущих государственных нужд. Налоги часто сравнивают с кровеносной

системой государства, дающей ему постоянную финансовую подпитку.

Участие налогов в распределительных процессах основывается на механизме распределения и перераспределения доходов организаций, а также физических лиц в пользу государственно-властных структур. Вместе с тем особенностью *регулирующего воздействия налогов* на экономику является их опосредованное участие на всех стадиях воспроизводственного процесса. Распределение – это суть и цель производства. Поэтому ради оптимального распределения доходов производитель товаров (работ, услуг) автоматически подстраивает условия своей деятельности под условия, предусмотренные законом.

Потенциальный налогоплательщик, организуя бизнес, ориентируется на те отрасли и сферы, которые развиваются и поддерживаются государством в соответствии с имеющейся правительственной программой. Налоговые льготы при этом служат маяком для притяжения капиталов. Производитель учитывает и предложенные государством способы организации деятельности с целью оптимизации уровня уплачиваемых налогов (например, использование труда инвалидов, проведение природоохранных мероприятий, осуществление научных исследований и т.д.).

На стадии обмена налоги проявляются как ценообразующий фактор, поэтому производитель, назначая цену товара, должен учитывать их величину. Малейшая ошибка на этой стадии чревата для налогоплательщика серьёзными финансовыми потерями в виде пеней и штрафных санкций.

На стадии потребления налоги оказывают воздействие на уровень потребляемых в процессе производства ресурсов через налоговые ограничения расходов. Производитель может существенно сэкономить на налогах, используя установленные льготы и вычеты, например механизм ускоренной амортизации. Помимо этого, следует учитывать и уровень налогов на потребление. Таким образом, от того, насколько точно были учтены нюансы налогообложения, во многом зависит эффективность деятельности налогоплательщика и её финансовый результат. Именно в этом проявляется косвенное воздействие налогов как инструмента распределения на воспроизводственный процесс.

Регулирующая роль налогов связывается с их влиянием на уровень, структуру и размещение производства, изменение макроэкономических пропорций посредством управления бюджетным дефицитом и осуществления политики поддержки приоритетных отраслей. Изменение условий обложения для производств, находящихся в стадии структурного кризиса, позволяет избежать массовых банкротств, использовать высвобождаемые ресурсы за счёт сокращения налогов для инвестиций в производство.

Стимулирующая роль налогов особенно ярко проявляется при использовании налоговой политики в качестве фактора развития общественно значимых производств. Сферы приоритетной государственной поддержки (сельское хозяйство и агропромышленный комплекс, инвестиционные и инновационные проекты, малый бизнес) имеют щадящий режим налогообложения. Налогами, наряду с другими государственными

мерами, обеспечивается создание конкурентной среды путём льготирования субъектов малого предпринимательства; привлечение иностранных инвестиций; внедрение достижений науки и техники; развитие отраслей социально-культурного комплекса; обновление производственного потенциала экономики.

Социальная роль налогов проявляется через возможности государства решать налоговыми методами такие важнейшие социальные проблемы, как:

- реабилитация инвалидов, участников военных конфликтов и операций, пострадавших от экологических катастроф;

- поддержание необходимого жизненного уровня (необлагаемый минимум);

- регулирование степени дифференциации населения по доходам (прогрессивная шкала налогообложения недвижимости, принадлежащей физическим лицам);

- поддержка демографической политики;

- удешевление социально-значимых товаров и услуг через снижение налогов на их производство и (или) потребление;

- содействие увеличению занятости.

Политическая роль налогов так или иначе учитывается в правительственных кругах при принятии законодательных актов по налогам, т.к. динамика уровня налогообложения пропорциональна уровню популярности власти среди населения и финансово-промышленных групп. Истории известны как примеры ужесточения налогов по отношению к политическим противникам (чрезвычайный налог на эксплуататорские классы), так и примеры индивидуальных льгот для отдельных налогоплательщиков как следствие явного или тайного лоббирования либо определённых политических соображений государства. Вместе с тем необходимо учитывать требование политической нейтральности налогов по отношению к социальному статусу, национальности, религиозным убеждениям, форме собственности, происхождению капитала.

Таким образом, налоговая политика играет важную роль в развитии общества и его экономической основы. Именно поэтому в России в последние годы уделяется особое внимание выработке взвешенных, научно обоснованных подходов к налогообложению. Среди основных направлений российской налоговой политики можно выделить:

- упрощение налоговой системы посредством максимального приближения к соблюдению принципа однократности обложения;

- либерализация порядка признания расходов для целей налогообложения прибыли;

- усиление внимания к активизации механизмов косвенного обложения;

- укрепление экономической роли и фискального значения прямых налогов, прежде всего налогов на доходы и имущество;

- стимулирование налоговыми рычагами развития малого бизнеса при параллельном ужесточении условий применения специальных налоговых режимов;

- установление дифференцированных норм налога на доходы физических лиц в зависимости от активного либо пассивного характера полученных доходов при резком усилении фискальных интересов к реальным налогам.

Поскольку налоговая политика, как справедливо отмечает И.В. Горский [4. С. 261], характеризуется единством целей, мероприятий и результатов, хотя и относительным, дисбаланс этих управленческих составляющих приводит к ситуации, когда налоги из средства и стимула развития общества становятся его тормозом. Это обстоятельство определяет обязательное рассмотрение вопросов об условиях налогообложения в общеполитических программах. При этом состояние налоговых отношений является индикатором качества государственного управления, мерой оценки достижения поставленных перед обществом целей.

На этапе построения налоговой системы в России характерным приемом налоговой политики явилось использование международного опыта, однако попытки перенести на отечественную почву лучшие достижения мировой налоговой практики потерпели неудачу. Фиаско было закономерным, поскольку технические приемы налогообложения не были органично увязаны с национальными приоритетами, которые, к тому же, не были четко определены.

Ряд проблемных аспектов реализации налоговых отношений в России опосредован фундаментальными нарушениями основных принципов налогообложения, нашедших закрепление в Налоговом кодексе РФ, среди которых можно выделить: разные условия налогообложения инвестиций юридических и физических лиц в уставные капиталы; нарушение однократности обложения в части наличия единой платежной базы для исчисления единого социального налога и обязательных страховых взносов; несбалансированность условий налогообложения доходов в виде бюджетных инвестиций и мер бюджетной поддержки; несоблюдение презумпции невиновности налогоплательщика и многие другие, сдерживающие социально-экономическое развитие и требующие своего скорейшего разрешения. Кроме того, во многих случаях недостатки налоговой системы связаны с искажениями в применении установленных законодательно норм и недостатками налогового администрирования, судебной системы, органов государственной власти и управления в целом.

Комплексное разрешение проблем и противоречий современной налоговой системы России требует концептуального пересмотра путей ее развития и продолжения курса реформирования сферы налоговых отношений. Необходимо отметить, что вопрос о реформи-

ровании возникает в случае, когда действующие налоги не в полной мере отвечают потребностям и интересам экономических агентов, не могут адекватно отразить изменившиеся социально-экономические условия, не позволяют эффективно решать политические задачи, подавляют хозяйственную деятельность, а общество в целом осознает несовершенство налогового механизма.

К числу принципиальных установок реформирования налоговой системы Российской Федерации можно отнести следующие положения [5. С. 261], которые могут стать основой современной налоговой доктрины, ориентированной как на защиту национальных интересов в целом, так и интересов каждого отдельного человека:

- признание приоритета интересов развития производительных сил перед фискальными интересами путем максимально возможного стимулирования частных инвестиций, освобождения от налогообложения применяемых в производстве капиталов и реинвестированной в производство прибыли;

- ликвидация налоговых ограничений законного права человека на самостоятельное обеспечение достойного уровня жизни своей семьи;

- максимальное соблюдение принципа социальной справедливости за счет исключения из налогооблагаемых доходов реального прожиточного минимума семьи и косвенного налогообложения «минимальной потребительской корзины» (в том числе включающей не производимые в стране товары массового спроса) на льготных условиях;

- обеспечение экономической эффективности при взимании налогов, предполагающей минимизацию затрат государства и налогоплательщиков, установление взаимной ответственности при ущемлении законных экономических интересов сторон в процессе реализации налоговых отношений;

- устранение возможностей административных деформаций в применении законодательно установленных правил налогообложения, обеспечение прав законопослушных налогоплательщиков на информирование и помощь в исполнении налоговой обязанности.

Необходимо подчеркнуть, что реформирование не может являться вялотекущим процессом, требует решительных действий по изменению сложившегося порядка, основанных на политической воле и последующего периода относительной стабильности вновь установленных норм.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Российский статистический ежегодник-2007*. Режим доступа: <http://www.gks.ru>
2. <http://www.roskazna.ru>
3. *Аронов А.В., Кашин В.А.* Налоги и налогообложение: Учеб. пособие. М.: Магистр, 2007.
4. *Налоговая политика России: проблемы и перспективы* / Под ред. И.В. Горского. М.: Финансы и статистика, 2003.
5. *Васильев Ю.В., Кузнецов Н.Г., Поролло Е.В.* Политика реформирования налоговой системы России. Ростов н/Д, 2008.
6. *Казаков В.В.* Современные подходы к управлению развитием муниципальных образований. Томск: Изд-во НТЛ, 2007. 214 с.

Статья представлена научной редакцией «Экономика» 5 января 2009 г.