

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
ТЕХНИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ

Н.А. Суворов

ЭКОНОМИКА

Пособие к изучению раздела дисциплины
«ФОРМИРОВАНИЕ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

для студентов
технических специальностей
всех форм обучения

Москва - 2005

Рецензент д-р филос. наук, канд. эк. наук, проф. К.Н. Панферов
Н.А. Суворов

Экономика. Пособие к изучению раздела дисциплины «Формирование налоговой системы Российской Федерации» -М.: МГТУ ГА, 2005. - с.

Данное пособие издается в соответствии с учебным планом для студентов технических специальностей всех форм обучения.

Рассмотрено и одобрено на заседании кафедры 13.09.05г.

Дух народа, его культурный уровень, его социальная структура, действия, на которые он способен, все это и многое другое записано в анналах налогово-бюджетной истории этого народа... Тот, кто знает, как прислушиваться здесь к ее вестникам, сможет распознать громовые раскаты мировой истории более ясно, чем кто-либо другой
Йозеф Шумпетер?

Введение

В современных условиях возрастает роль и значение государства в развитии и процветании общества. И подтверждается, определенное (немецким экономистом Адольфом Вагнером, еще в 19-веке) как важнейшая закономерность общественного развития, постоянное возрастание государственных расходов. Однако со времен своего возникновения ни один государственный механизм не обходился без взимания налогов в том или ином виде. В связи с этим закономерным становится и постоянное усиление налогообложения в системе финансовых отношений государства.

От проводимой властями налоговой политики, и во многом от того, как воспринимаются налоги их плательщиками, зависит не только то, как успешно государство собирает налоги, но и экономическое и социальное положение страны, экономическая активность населения, развитие теневой экономики. Но что такое налог?

Громадное увеличение расходов, характерное для государства XIX и XX веков, было бы, однако, немыслимо без развития современной налоговой системы с ее большими и весьма прибыльными централизованными налогами, налогами с оборота и на добавленную стоимость, а также подоходным налогом. Формирование современного государства привело к становлению налогового государства, а вместе с ним увеличению прямых налогов, в первую очередь подоходного налога, налога на корпорации и отчислений на социальное страхование. Как писал видный специалист в области финансового права П.М. Годме "... налоговая политика и ее влияние на экономическую конъюнктуру стали оружием всех правительств в борьбе на выборах" Тем самым перед государством неминуемо встала проблема равного или справедливого налогообложения, ибо, если вместо благ, как это имеет место в случае с косвенными налогами, облагаются налогами непосредственно физические лица в соответствии с их доходами или состоянием, тогда с ними следует обращаться дифференцированно: с равными -равно, с неравными -неравно. Но насколько же равно? И как, стремясь получить высокие налоговые доходы не оказать негативное воздействие на экономику, и обеспечить при этом устойчивый экономический рост.

В Российской Федерации после произошедшей смены командной экономики на рыночную, особо актуальным стало создание налоговой системы как важнейшего государственного инструмента регулирования экономики. Сложность создания нового для общества института была и в отсутствии специалистов и соответствующего законодательства (законы о налогах принимались по ходу дела и естественно были неожиданностью для налогоплательщиков) и самое главное в отсутствии налоговой культуры, в том числе и осознания необходимости, платить налоги у индивидов.

Исследования, которые ведут в настоящее время социологи в области налогообложения, позволяют не только видеть в нем сложную систему абстрактных юридических норм или же действие сложной налоговой техники, но и увидеть отражение социальной и политической структуры страны

1. Налоги история налогов.

Вопросы: «что же такое налог, собственно говоря?», «с какого времени существуют налоги, как и где они возникли?» уводят нас далеко в глубь веков. Поскольку налоги пришли к нам из далекого прошлого, они, так сказать: «были всегда», но крайней мере в исторически обозримом времени. Конечно, их формы и обозначения различались между собой в такой степени, что сейчас часто трудно решить, идет ли речь о налоге, аренде, участии в доходе или же просто о дани штрафе или вымогательстве.

Налоги существовали всегда. По словам английского экономиста С. Паркинсона: «Налогообложение старо, как мир, и его начальная форма возникла, когда какой-нибудь местный вождь перегораживал устье реки, место слияния двух рек или горный перевал и взимал плату за проход с купцов и путешественников».

Когда возник налог или то, что сегодня под этим понимается, «государства» в нашем смысле слова еще не было и существовали исторически предшествующие и ранние формы государственной организации, например у германских народов—патриархально организованные объединения племен, в греческом мире и на Апеннинском полуострове - управлявшиеся олигархиями города-государства и, наконец, базировавшиеся на теократии династии в Египте и Передней Азии. Следовательно в отношении ранних стадий общественного развития совсем непросто говорить о государстве, тем более о налоге или о едином процессе развития налогообложения. В лучшем случае можно высказываться лишь о некоторых типичных формах сборов, приношений или услуг, которые оказывались или должны были оказываться общине, властителю или богу.

Первоначально налоги существовали в виде бессистемных платежей, носящих преимущественно натуральную форму. Подданные несли повинности личного характера (барщина, участие в походах), а также уплачивали налоги продовольствием, фуражом, снаряжением для армии. В Римской империи и Афинах в мирное время налогов не было, и их введение и взимание обуславливалось наступлением военного времени. По свидетельствам историков, персидский царь Дарий (IV в. до н. э.) брал налоги даже евнухами. Иными словами, формы налогообложения определялись общественной потребностью.

По мере развития и укрепления товарно-денежных отношений налоги постепенно принимают почти повсеместно исключительно денежную форму. Если прежде налоги взимались в основном на содержание дворцов и армий, на возведение укреплений вокруг городов, на строительство храмов и дорог, то со временем они становятся основным источником доходов для денежного содержания государства.

Обязательные платежи древнего мира отдаленно напоминают ныне существующие налоги в их современном понимании. Это были скорее квазиналоги наряду с другими источниками государственных доходов: военная добыча, домены (доходы от государственного имущества), регалии (отдельные отрасли производства и виды деятельности, изъяты в пользу государства).

Поэтому сейчас может показаться странным, что в «классическом древнем мире» в Риме или Афинах, в Спарте или Фивах, прямые налоги, за исключением, пожалуй, тяжелых времен, взимались лишь в редких случаях. Несмотря на то, что было принято оказывать государству услуги путем личного участия, особенно в военное время, было бы большим упрощением видеть в этом одну из форм реального прямого налогообложения. Ведь государство было по крайней мере в республиканские эпохи Афин и Рима общественным делом, результатом совместных действий. Общественным же делом - граждане занимались сами. Государство еще не управлялось учреждениями и ведомствами с их оплачиваемыми государственными чиновниками. Государственные должности были почетными, и на отправление общественных обязанностей назначенным, то есть избранным лицам приходилось использовать собственные денежные средства. Более крупные работы, строительство и т.п. осуществлялись силами самих граждан или с помощью рабов. По этой причине такие общественные организмы обычно нуждались в сравнительно небольших средствах, если не иметь в виду, разумеется, периоды ведения войн. Поэтому граждан не облагали налогами. Скорее наблюдалось прямо противоположное: граждане даже кое-что получали от своего государства. В Афинах им, например, регулярно выплачивались доходы от эксплуатации аттических серебряных рудников. до тех пор пока они приносили прибыль. В Риме одержавшие победы полководцы жертвовали часть захваченных трофеев на общее благо. Разумеется, свою долю трофеев до того получали солдаты. В античную эпоху государство ожидало от своих граждан оказания прямых услуг для общего дела, но не денег, ибо подобное требование было бы равносильно вымогательству. Прямые денежные сборы взимались с побежденных или попавших в зависимость, но только не с собственных граждан. Налог воспринимался воистину как выражение зависимости и, как дань победителю. Только во времена исключительной опасности, когда решалась судьба государства, оно могло требовать от своих граждан прямых материальных жертв.

Иначе обстояло дело с пошлинами и прочими косвенными сборами, которые взимались с торговцев и купцов с входивших в порты судов, у

городских ворот и на рынках в расчете на ввозимые, складированные и предлагаемые к продаже товары. Но здесь речь шла, как правило, об иноземцах или же об иноземных товарах, иными словами, об импортируемых товарах и услугах. Эти косвенные налоги, иначе говоря, налоги, взимаемые с товаров и услуг и не ложившиеся в первую очередь на индивидуальных лиц, во многих культурах являлись древнейшими сборами, память о которых сохранили исторические источники. Лица же взимающие эти подати мытари, не пользовались никакой любовью. В Новом Завете они неоднократно упоминаются наряду с грешниками.

Одной из первых организованных налоговых систем, многие стороны которой находят отражение и в современном налогообложении, является налоговая система Древнего Рима.

На ранних этапах развития Римского государства налоговые механизмы использовались исключительно для финансирования военных действий. Граждане Рима облагались налогами в соответствии со своим достатком на основании заявления о своем имущественном состоянии и семейном положении (прообраз декларации о доходах). Определение суммы налога (ценза) проводилось специально избранными чиновниками.

В IV—III вв. до н. э. развитие налоговой системы привело к возникновению как общегосударственных, так и местных (коммунальных) налогов. Однако единой налоговой системы в тот период не существовало, и налогообложение отдельных местностей определялось лояльностью местного населения к центру, а также успехами в военных мероприятиях государства. В случае победоносных войн налоги снижались, а порою отменялись совсем и заменялись исключительно контрибуцией.

Развитие государственных институтов Рима объективно привело к проведению императором Октавианом Августом (63 г. до н. э. — 14 г. н. э.) кардинальной налоговой реформы, в результате которой появился самый первый всеобщий денежный налог, так называемый *трибут*. Контроль за налогообложением стали осуществлять специально созданные финансовые учреждения. Основным налогом государства выступил поземельный налог. Налогами облагались также недвижимость, рабы, скот и иные объекты. Кроме прямых налогов, появились и косвенные налоги, например налог с оборота — 1%, налог с оборота при торговле рабами — 4% и др.

Уже в Римской империи налоги выполняли не только фискальную функцию, но и функцию регулятора тех или иных экономических отношений.

Общее же количество налоговых платежей в Древнем Риме достигало более двухсот. Последующие налоговые системы в основном повторяли в измененном виде налоговые системы древности. Интересно отметить, что многие принципы определения объектов налогообложения и подходы по установлению тех или иных налоговых сборов сохранились до наших дней. Если сравнивать налоговые системы Древнего Рима и современной России, то ряд платежей поражают своей схожестью, что свидетельствует о неизменности человеческой природы в стремлении обложить поданных налогами.

1.1. Налоги и принципы налогообложения.

Что такое налоги и для чего они нужны? Определения налогов, приводимые разными авторами, несмотря на разнообразие формулировок, имеют и общую для всех них часть. Приведем некоторые из них, наиболее характерные, определения налогов. Так А.Смит, хотя и не давал точного определения налога, раскрывая экономическую природу налогов, указывал в первом из своих принципов налогообложения, что они (налоги) нужны для обеспечения расходов правительства: “Подданные государства должны по возможности соответственно своей способности и силам участвовать в содержании правительства, т.е. соответственно доходу, каким они пользуются под покровительством и защитой государства”¹. Это утверждение включает в себя два элемента. Во-первых, цель налога – содержание правительства. И, во-вторых, сам налог признавался как цена за услуги правительства, т.е. деятельности правительства, необходимой обществу в целом и требующей для своего осуществления определенных ресурсов.

Д.Рикардо определял налоги, как долю продукта земли и труда страны, которая поступает в распоряжение правительства², т.е. изымается государством для своих нужд. Характеризуя последствия этого процесса изъятия, он отмечал, что налоги уменьшают накопление капитала, снижают потребление³. (он называет его непроизводительным потреблением), увеличивают цену (меновую стоимость) товаров, уничтожают стимулы к развитию и земледелия и производства вообще. Это мнение у него относится ко всем налогам, взимаемым и расходуемым государством. А саму изъятую в пользу государства долю, Д.Рикардо считает утраченной для производства, и более того потраченной непроизводительно: “Та часть труда страны, которой располагал прежде плательщик налога, теперь попадает в руки государства и поэтому не может быть больше употреблена производительно”⁴ Отмеченные Д.Рикардо последствия взимания налогов, такие как уменьшение доходов и потребления, повышение цены товаров имеют существенное значение и в наше время.

Во второй половине уже XX века у П.М.Годме находим следующее определение налога: “ Налог – это изъятие денежных средств, осуществляемое в принудительном порядке государственной властью, имеющее целью покрыть расходы общества и распределить их между гражданами в соответствии с возможностями каждого”⁵.. При этом, указывая в определении налога в с какой целью взимается налог – покрытие расходов общества, П.М.Годме, в то же время, далее подчеркивает, что хотя целью налога является финансирование государственных затрат, налог может иметь и другие цели, в частности экономические и социальные⁶. Например, посредством налога, можно воздействовать на общее состояние экономики, либо, на отдельные явления.

“Налоги – обязательные сборы, взимаемые государством с экономических агентов. Налоги - атрибут, монопольная прерогатива и необходимое условие существования государства”⁷. – такое определение налогов приводится в наше время. Это определение как и предыдущие, отражает реальные явления, такие как, например, осуществляемые государством определенные изъятия, у экономических агентов (обязательные сборы), и то, что у государства существует объективная потребность (оно естественным образом нуждается) в ресурсах и для своего функционирования и для решения социально-экономических задач, возникающих в обществе в число, которых входит и регулирование экономики.

Налоговый кодекс Российской Федерации дает следующее определение: «Под налогом понимается обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств, в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований. (НК РФ Ст. 8. Понятие налога и сбора)

Рассматривая различные определения налогов, можно констатировать, что в каждом есть указание на факт прямого изъятия государством, у экономических агентов, средств, принадлежащих им на праве собственности и полученных ими (агентами) в процессе общественного производства. Т.е. общим для всех них является изъятие части собственности экономических агентов в виде обязательного взноса, в пользу государства для выполнения им своих функций. Это принудительное изъятие (а в наше время уже изымается, таким образом, около четверти ВВП) в виде обязательного сбора с экономических агентов для обеспечения общественных расходов и составляет экономическую сущность налога. Ясно, что изъятие таких средств не может не иметь экономических последствий. Собранные путем изъятий и поступившие государству средства, представляют собой источник его (государства) экономической самостоятельности. “В налогах воплощено экономически выраженное существование государства”- писал К.Маркс. Результатом же этого изъятия является:

1. уменьшение покупательной способности граждан и уменьшение доходов предприятий, остающихся в их распоряжении, что уже влияет на экономику;
2. повышаются цены на товары, а это уже воздействует на потребление;
3. концентрация у государства значительных средств, которые при расходовании оказывают существенное влияние на экономику.

Экономическая сущность налогов проявляется в их основных функциях.

Во-первых - фискальной, заключающейся в том, что из налоговых поступлений осуществляется финансирование государственных расходов для создания общественных благ, поставляемых государством. Во-вторых регулирующей, собирая налоги и расходуя, собранные средства, государство фактически перераспределяет ВВП тем самым увеличивает или уменьшает платежеспособный спрос отдельных групп экономических агентов, усиливает или ослабляет стимулы к сбережениям и накоплению капитала, влияет на

уровень экономической активности в стране и темпы экономического роста. более конкретнее.

С другой стороны расходы государства, получившего, в результате сбора налогов, в свое распоряжение определенные ресурсы, оказывают воздействие на экономику. Государство способствует как прямо, так и косвенно возникновению, распределению и потреблению совокупного общественного продукта. Процессы функционирования государства и экономической деятельности неразрывно связаны с бюджетным механизмом, посредством которого образуются и используются централизованные денежные фонды. Государство как экономический субъект имеет плановый баланс доходов и расходов - бюджет государства. Формирование бюджета осуществляется через систему доходов, большую часть которых составляют налоги (в настоящее время в развитых странах более 80%). Без налогов нет бюджета. Но в то же время состояние бюджета влияет на развитие налогообложения. В ходе формирования бюджета приоритет сохраняется за расходами, которые характеризуются как общественно необходимые. А на основе объема государственных расходов устанавливается объем (размер) доходов в основном налогов.

А.Смит первым привел принципы налогообложения, не потерявшие своей актуальности и сегодня: - "1. Поданные государства должны по возможности соответственно своей способности и силам участвовать в содержании правительства, т.е. соответственно доходу, каким они пользуются под покровительством и защитой государства. Расходы правительства по отношению к отдельным лицам, составляющим население большой нации, подобны расходам по управлению большим поместьем, принадлежащим нескольким владельцам, которые все обязаны участвовать в них соответственно своей доле в имении. Соблюдение этого положения или пренебрежением им приводит к так называемому равенству или неравенству обложения. Всякий налог, заметим это раз и навсегда, который, в конечном счете, падает только на один из трех упомянутых видов дохода, является обязательно неравным, поскольку не затрагивает двух остальных. В дальнейшем рассмотрении различных налогов я редко буду отмечать особенно этот вид неравенства, но в большинстве случаев буду ограничивать свои замечания тем неравенством, которое создается отдельным налогом, неравномерно падающим на тот вид частного дохода, который затрагивается им.

2. Налог, который обязывается уплачивать каждое отдельное лицо, должен быть точно определен, а не произволен. Срок уплаты, способ платежа – все это должно быть ясно и определено для плательщика и всякого другого лица. Там, где этого нет, каждое лицо, облагаемое данным налогом, отдается в большей или меньшей степени во власть сборщика налогов, который может отягощать налог для всякого неугодного ему плательщика или вымогать для себя угрозой такого отягощения подарок или взятку. Неопределенность обложения развивает наглость и содействует подкупности того разряда людей, которые и без того не пользуются популярностью даже в том случае, если они

не отличаются наглостью и подкупностью. Точная определенность того, что каждое отдельное лицо обязано платить, в вопросе налогового обложения представляется делом столь большого значения, что весьма значительная степень неравномерности как это, по - моему мнению, явствует из опыта всех народов, составляет гораздо меньшее зло, чем весьма малая степень неопределенности

3. Каждый налог должен взиматься в то время или тем способом, когда и как плательщику должно быть удобнее всего платить его. Налог на ренту с земли или домов уплачиваемый в тот именно срок, когда обычно уплачиваются эти ренты, взимается как раз в то время, когда плательщику, по видимому, удобнее всего внести его, или когда у него, скорее всего, будут на руках деньги для уплаты. Налоги на такие предметы потребления, которые представляют собой предметы роскоши, в конечном итоге уплачивается все потребителем и обычно таким способом, какой очень удобен для него. Он уплачивает их понемногу, по мере того, как покупает соответствующие товары. И так как он свободен, покупать или не покупать их, то его собственная вина, если ему приходится испытывать сколько – нибудь значительное неудобство от таких налогов.

4. Каждый налог должен быть так задуман и разработан, чтобы он брал и удерживал из карманов народа возможно меньше сверх того, что он приносит казначейству государства. Налог может брать или удерживать из карманов народа гораздо больше, чем он приносит казначейству четырьмя следующими путями: во-первых, сбор его может требовать большого числа чиновников, жалованье которых может поглощать большую часть той суммы, какую приносит налог, вымогательства которых могут обременить народ добавочным налогом; во вторых, он может затруднять приложение труда населения и препятствовать ему, заниматься теми промыслами, которые могут давать средства к существованию и работу большому множеству людей. Обязывая людей платить, он может этим уменьшать или даже уничтожать фонды, которые дали бы им возможность с большей легкостью делать эти платежи. В-третьих, конфискациями и другими наказаниями, которым подвергаются несчастные люди, пытающиеся уклониться от уплаты налога, он может часто разорять их и таким образом уничтожать ту выгоду, которую общество могло бы получать от приложения их капиталов. Неразумный налог создает большое искушение для контрабанды, а кары за контрабанду должны усиливаться в соответствии с искушением. Закон вопреки всем обычным принципам справедливости сперва, создает искушение, а потом наказывает тех, кто поддается ему, и притом он обычно усиливает наказание соответственно тому самому обстоятельству, которое, несомненно, должно было бы смягчать его, а именно соответственно искушению совершить преступление. В-четвертых, подвергая людей частым посещениям и неприятным расспросам сборщиков налогов, он может причинять им много лишних волнений, неприятностей претензий; и хотя неприятности, строго говоря, не представляют собою расхода; однако они,

без сомнения эквивалентны расходу, ценой которого каждый человек готов избавить себя от них. Тем или другим из этих четырех различных способов налоги часто делаются более обогатительными(м.б. отяготительными?) для народа, чем полезными для государя.

Очевидная справедливость и польза этих положений обращали на себя большее или меньшее внимание всех народов. Все народы старались по силе своего разума сделать свои налоги настолько равномерными, как только могли, настолько определенными, чтобы это было удобно плательщику как в отношении срока и способа уплаты, так и в отношении доли его дохода, которую он отдавал государю, сделать их возможно менее отяготительными для народа”

В налогообложении выделяют два **основных принципа**, на которых возможно строить обложение граждан. Это первый принцип **«получаемой выгоды»** согласно которому, граждане платят налоги в соответствии с выгодой получаемой от услуг, предоставляемых государством. И второй принцип **«в соответствии с платежными возможностями граждан»**.

В большинстве случаев финансирование государственных расходов производится в соответствии с возможностями граждан.

Таким образом - платежные возможности – основание налогообложения. Основания для такого выбора следующие: 1. Принцип «получаемой выгоды» очень трудно реализовать практически, так как невозможно точно подсчитать выгоду, получаемую конкретным индивидом от деятельности государства; 2. А идея солидарности привела к следующим результатам налогообложения - все граждане пользуются услугами государства, представляется нормальным, что каждый гражданин вносит свою долю в соответствии со своими возможностями, а не с полученными выгодами.

Данный принцип имеет преимущества не только потому, что он гораздо ближе к действительности, но и потому, что позволяет решить ряд проблем, связанных с налоговой системой, и служит путеводной нитью в общей теории налогов.

Рассматриваемый принцип дает ответ на следующие вопросы:

1. Кто является налогоплательщиком? Все, кто связан с государственным образованием узлами солидарности. Таким образом, из рассматриваемого принципа вытекает идея универсальности налога и осуждения налоговых льгот. Следовательно, налог, применяется ко всем участникам данного государственного образования, каковы бы ни были основания участника. Налог взыскивается как с граждан, так и с иностранцев, имеющих постоянное место жительства в конкретном государстве, так как, последние тоже участвуют в жизни данного общества. Получается, что принцип территориального обложения вытекает из рассматриваемой доктрины налога. Остается проблема налогообложения граждан, находящихся за рубежом. Они продолжают участвовать в жизни того общества, гражданами которого являются, и вместе с тем участвуют в жизни страны их пребывания. Необходимо лишь разработать технику, которая помогала бы избегать случаев двойного обложения.

Далее что может служить объектом обложения? Указанное выше основание налога дает возможность ответить и на данный вопрос.

Необходимо в качестве объекта обложения избирать такой объект, который раскрывает платежные возможности гражданина. Это ведущий принцип распределения налогов. Потребление соли, например плохой объект обложения, т.к. он не раскрывает платежных возможностей потребителя. Наоборот, квартирная плата – один из лучших объектов обложения, потому, что существует определенная зависимость между платежными возможностями и размером расходов на квартирную плату.

Как должен исчисляться налог? И в решении этого вопроса определение основания налогообложения указывает правильный путь. Налоговая ставка должна позволить учитывать все, что оказывает влияние на имущественное положение налогоплательщика: личное положение налогоплательщика, характер объектов обложения, размер объектов обложения – все это должно принимать во внимание при установлении налоговой ставки.

1.2. Современные представления об эффективном налогообложении.

Налогообложение и экономическая политика. Вплоть до конца XIX в. функции государства ограничивались обороной страны, охраной законности, правопорядка, а основная задача налогообложения состояла в финансировании расходов на эти цели.

Однако уже в XIX столетии начался заметный рост государственных расходов, а за XX столетие они настолько резко выросли, что для того, чтобы их покрыть, пришлось не только поднять уже существующие налоги, но и ввести новые. Эти значительные изменения в налоговой политике, существенно расширили возможности государства в экономической и социальной сферах.

В настоящее время роль и значение налоговой политики сводятся к следующему:

- 1) воздействие на размещение ресурсов, учет общественных преимуществ и издержек;
- 2) общий контроль за экономикой, особенно в области увеличения занятости и контроля за инфляцией;
- 3) стимулирование экономического роста (например, в виде инвестиционных налоговых льгот и субсидий сельскохозяйственным производителям);
- 4) перераспределение доходов и богатства — различные пособия, субсидирование общих, общественных и приоритетных благ, а также прогрессивное налогообложение.

Хотя и в наше время основной целью сбора налогов остается получение дохода, акценты сместились значительно. Считается, что идеальный налог должен обладать следующими свойствами.

- 1) Приносить реальный доход. Все налоги сокращают доходы людей, поэтому они не могут быть популярны. Поступления от налогов должны, по

крайней мере превышать издержки их сбора, с тем чтобы оставшиеся излишки могли послужить недостаточной компенсацией хотя бы в масштабах общества. Из практических соображений лучше взимать один высокий налог, чем множество мелких налогов, поскольку последняя стратегия усложняет структуру налогов и управление сборами, и, кроме того, непонятна налогоплательщику. Если бюджетная политика проводится с целью корректировки совокупного спроса, то министр финансов должен быть в состоянии оценить и величину ожидаемых налоговых поступлений.

2) Быть понятным плательщику. Налогоплательщик должен не только точно знать, где и когда ему предстоит заплатить налог, но и иметь, как можно меньше возможностей уклониться от уплаты. Из этих соображений удобнее собирать косвенные налоги.

3) Быть удобным для сбора. Если время и способ сбора налога связаны с получением доходов или покупками налогоплательщиков, то неуплаты и уклонения заметно сокращаются.

4) Быть равным для всех. Люди, отнесенные к одной группе, должны платить равные налоги. Так, если ни один некурящий не платит выборочных косвенных налогов на потребление табачных изделий, то все курильщики — платят. Но в этом случае принцип равенства оказывается, соблюден ценой сужения налоговой базы — ведь такими косвенными налогами облагаются только некоторые виды потребления (в основном табачные изделия, алкогольные напитки и горючее). Расширение налоговой базы стало одной из причин появления налога на добавленную стоимость (НДС).

5) Поддаваться корректировке. Правительство должно иметь возможность легко повысить или снизить налог, если того требует обстановка.

6) Автоматически стабилизировать экономику. Изменение соотношения между государственными расходами и доходами — один из основных способов стабилизации экономики, особенно уровней цен и занятости. Изменяя ставки налогообложения, министерство финансов воздействует на покупательную способность населения. Конечно, с этой же целью можно внести специальные изменения в бюджет, однако лучше, если налоги автоматически корректируют поведение индивидов в желательном направлении. Так, рост денежных доходов приводит к росту подоходных налогов и поступлений от налога на добавленную стоимость, что сокращает инфляционное давление.

7) Не должны парализовать человеческие усилия и инициативу. Это становится особенно важным, когда речь идет о повышении прямых налогов. Высокие ставки подоходного налога могут побудить налогоплательщика получить "доход" в форме сокращения рабочего и роста свободного времени, отказа от переподготовки или стремления продвинуться по службе. Кроме того, правительство не в состоянии точно оценить, сколь далеко могут зайти подобные стремления. Если человеку предстоит осуществлять фиксированные платежи (выкуп взятого во временную аренду имущества, платежи по закладным, страховые премии), то при повышении налогов он,

вероятно, станет работать больше, чтобы расплатиться по своим обязательствам. Кроме того, если исходить из того, что высокая ставка налогообложения лишает людей стимулов к совершению усилий, то люди должны всегда испытывать отвращение к работе, и при первой возможности заменять ее свободным временем. Быть может, во многих случаях это и так, но ведь даже среди представителей самых высокооплачиваемых профессий (с которых берутся самые большие налоги) немало тех, кто искренне любит свою работу. Наконец, следует отметить, что по условиям контрактов многие люди обязаны отработать положенное количество часов, так что на деле они могут выбирать уровень своих усилий лишь в отношении сверхурочной работы.

Снижение стимулов к совершению усилий становится более вероятным, если неожиданно увеличился разрыв между ставками налогообложения разных доходных групп. В этом случае люди из более доходной группы, скорее всего, станут работать меньше.

Высокие налоги негативно сказываются также на уровне предприимчивости и экономической эффективности. Сглаживая разницу в оплате труда квалифицированных и неквалифицированных рабочих, государство рискует сократить стимулы к повышению квалификации. Со своей стороны, и предприниматели лишь тогда пойдут на риск открытия своего дела, когда почувствуют, что вознаграждение после уплаты налогов будет достаточным.

И, наконец, высокие налоги на прибыль приводят к тому, что неэффективное предприятие снимает с себя часть ответственности за свои недостатки. Ведь чем меньше доходы, тем ниже налоги, а общественные издержки неэффективной работы предприятий приходится покрывать правительству.

8) Соответствие целям экономической политики правительства. Хотя структура взимаемых налогов не должна меняться слишком часто, налогообложение индивидов и фирм приходится пересматривать для повышения эффективности текущей правительственной политики. Надо ли в целях стимулирования усилий облагать доходы от труда по более высокой ставке, чем доходы от инвестиций? Приведет ли рост косвенных налогов к росту стоимости жизни, а через него — к усилению инфляции спроса?

Косвенные налоги позволяют шире варьировать налоговую политику в соответствии с конкретными целями. Так, выборочный косвенный налог на табачные изделия (табачный акциз) в странах, выпускающих эти изделия очень высок, при том что экспорт сигарет за границу не облагается налогом на добавленную стоимость.

9) Хороший налог в минимальной степени искажает оптимальное размещение ресурсов. Косвенное обложение потребления отдельных благ приводит к тому, что производственные ресурсы размещаются не в полном соответствии с предпочтениями потребителей. Это, быть может, и допустимо, если при этом учтены прочие общественные преимущества и издержки, которые и призвана корректировать налоговая политика. И все же факт

остается фактом: потребители, как мы помним, приравнивают отношение предельных полезностей всех благ к их ценам, — ведь только в этом случае их удовлетворение окажется максимальным. Оптимальное соотношение нарушается косвенным налогообложением, так как оно повышает цену одного из благ и вызывает перераспределение не только потребительских расходов, но и факторов производства. Обложение продукции какой-то одной отрасли может негативно сказаться и в дальнейшем.

Кроме того, при равных налоговых поступлениях выборочные косвенные налоги наносят потребителям больший ущерб, чем прямые, поскольку приводят к изменению относительных цен благ, в результате чего потребителям приходится отказываться от части привычных товаров. Следовательно, помимо увеличения расходов, потребители теряют также часть полезности из-за сокращения потребления подорожавшего блага.

Наконец, прямые налоги могут повлиять на предложение факторов производства — прежде всего это относится к капиталу. Высокие налоги сокращают стимулы к сбережениям, так как падают доходы, остающиеся в распоряжении собственника. Для больших предприятий это может и не быть серьезной проблемой: они в состоянии выпустить облигации. Однако мелкие предприниматели находятся в ином положении — ведь основным источником их финансирования были и остаются личные сбережения и реинвестированная прибыль. Поэтому подоходный налог и налог на прибыль корпораций лишают мелкие, рискованные, но нередко и самые динамичные и прогрессивные предприятия столь необходимых им источников финансирования.

Высокие прямые налоги могут отпугнуть и иностранных инвесторов. Хотя им, возможно, удастся избежать обложения дивидендных доходов, компания все равно будет платить налог на прибыль корпорации. Значит, и прибыль, остающаяся в распоряжении акционеров, и дивиденды к выплате окажутся меньше, чем могли бы быть. Ясно, что при прочих равных условиях инвесторы предпочтут компании, работающие в странах, где доход на вложенный капитал выше, и не потому, что эти предприятия более эффективны, а просто из-за более низких налогов.

В отношении налогового бремени считается, что оно должно быть равномерно распределено между всеми плательщиками. Налоги можно классифицировать в соответствии с тем, какая доля личного дохода подлежит отчислению в пользу государства.

1) Регрессивный налог составляет тем большую долю личного дохода, чем беднее плательщик. Примером могут служить косвенные налоги, которые равны для всех потребителей независимо от их доходов.

2) Пропорциональный налог забирает у каждого индивида одну и ту же долю дохода. Так, в России в настоящее время налог на доходы физических лиц (раньше он назывался подоходным) со всех доходов в год является пропорциональным: с каждого рубля доходов в большинстве случаев плательщик отчисляет 13 копеек.

3) Прогрессивный налог составляет тем большую долю дохода индивида, чем выше величина этого дохода. В большинстве стран взимается прогрессивный подоходный налог. Например в Великобритании те, чей доход не превышает 3000 фунтов в год, платят 20%; те, чей доход составляет 3000—23700 фунтов в год, отчисляют 25%; те же, чей доход превышает последнюю цифру, должны раскошелиться на 40%. А в России и сверхбогатые и бедные платят налога на доходы физических лиц (аналог подоходного налога) по одной ставке 13%.

Практику прогрессивного роста обложения богатых людей обычно оправдывают тем, что закон убывающей полезности применим и к дополнительному доходу: лишние 50 долларов приносят богатому меньшее дополнительное удовлетворение, чем бедному. Значит, и изъятие этого дополнительного дохода у хорошо оплачиваемого налогоплательщика нанесет ему меньший ущерб, чем небогатому человеку. В общем случае это, пожалуй, верно, однако быть до конца уверенными в этом мы все же не можем, поскольку еще не придумано способа измерения истинного удовлетворения индивида.

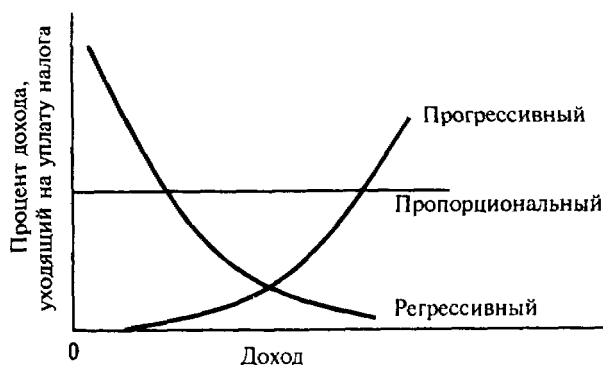


Рис. Различие между регрессивным, пропорциональным и прогрессивным налогами

Структура налогообложения

Из-за необычайного разнообразия задач современной системы налогообложения (а также несовместимости многих из этих задач друг с другом) нельзя сказать, что какой-то один из видов налогов является абсолютно наилучшим. Скорее приходится вести речь о структуре налогообложения, состоящей из многих налогов, причем их комбинации могут варьировать в соответствии с изменениями политических целей.

Предлагаемая ниже классификация налогов основана на методах их сбора.

Прямые налоги. Эти налоги плательщик выплачивает из своего дохода непосредственно налоговой службе или местным органам власти. Величина налоговых сборов, как правило, устанавливается отдельно для каждого плательщика.

1) Подоходный налог. Обычно размер облагаемого дохода определяется как разность полученных доходов и специальных поправок на семейное

положение и разные льготы. Обложение производится по базисной ставке 13% а для некоторых видов дохода по ставке 30 и 35%.

Вся величина прибыли (независимо от того, пошла ли она на выплату дивидендов) облагается по одной и той же ставке.

3) *Налог на наследство*. Этим налогом облагаются как прижизненные дары, так и наследства по завещанию.

Налоги этой группы дают значительную часть налоговых поступлений. Если эти налоги являются прогрессивными, то они могут быть изменены с учетом положения конкретного индивида. Это позволяет гарантировать, что самое тяжелое бремя будут нести самые богатые плательщики. Прогрессивный характер прямых налогов усиливает также их роль встроенных стабилизаторов экономической системы, что позволяет понижать совокупный спрос в периоды слишком сильных бумов.

Основной недостаток этих налогов — их способность парализовать стимулы и инициативу экономических агентов, если ставки налогообложения будут слишком велики. По этой причине наряду с прямыми налогами, взимают и косвенные налоги.

Косвенные налоги

Термин "*косвенные налоги*" обязан своим происхождением тому факту, что налоговые службы взимают его с продавцов определенных товаров, а уж они, включив сумму налога в розничную цену, по возможности перекалдывают ее на конечного потребителя. Косвенные налоги бывают специальными — они постоянны по величине, независимо от цены блага; и на добавленную стоимость — эти налоги взимаются пропорционально его стоимости.

Все косвенные налоги можно разделить на:

а) *таможенные сборы*, взимаемые с товаров, импортированных из-за пределов страны;

б) *акцизные сборы на товары*, произведенные внутри страны, в основном это такие товары как пиво, алкогольные напитки, бензин, сигареты и услуги игорных домов);

в) *налог на добавленную стоимость* — НДС вводится на большинство товаров и услуг на каждой стадии их производства по постоянной ставке.

Основное достоинство НДС — широкая налоговая база: поступления от этого налога почти пропорциональны потребительским расходам. Кроме того, его действие распространяется на большинство потребительских благ и гораздо меньше изменяет оптимальный потребительский выбор, чем выборочные косвенные налоги.

С другой стороны, обложение всех расходов носит регрессивный характер, так как НДС забирает в бюджет тем большую долю доходов индивида, чем ниже сами эти доходы. Налоговое бремя ложится, прежде всего, на наименее обеспеченных членов общества, что говорит не в пользу косвенного обложения. Для компенсации этого эффекта потребление ряда благ первой необходимости не подлежит обложению НДС.

Косвенные налоги обеспечивают устойчивые и оперативные поступления в бюджет; к тому же их можно быстро менять в соответствии с требованиями государственной политики. Вместе с тем регрессивный характер косвенных налогов частично нейтрализует эффект перераспределения доходов при помощи прямых налогов.

По мнению Х.ХАЛЛЕРА (немецкого экономиста) налоговая система достигает рациональности в том случае, если соблюдаются следующие условия (1-8):

1. Налогообложение следует построить так, чтобы затраты государства на его реализацию были настолько низки, что насколько это возможно (ориентация на т.н. принцип дешевизны обложения).

2. Взимание налогов должно осуществляться так, чтобы затраты налогоплательщика, связанные с процедурой выплаты, были максимально низки (принцип дешевизны уплаты налогов).

3. Уплата налогов должна быть как можно менее ощутимым бременем для налогоплательщика, с тем, чтобы не ущемлять его экономическую активность (принцип ограничения бремени налогов).

4. Налогообложение не должно быть помехой ни для “внутренней” рациональной организации производства, ни для его ориентации на структуру потребностей, т.е. “внешней” рациональности.

5. Процесс получения налогов должен быть организован так, чтобы он в наименьшей степени воздействовал (через накапливаемые финансовые ресурсы) на реализацию политики конъюнктуры и занятости (конъюнктурная эффективность).

6. Данный процесс должен влиять на распределение доходов в целях придания ему большей справедливости (эффективность распределения).

7. В процессе определения налоговой платежеспособности частных лиц и уточнения расчетов с ними, следует минимально требовать предъявления сведений, затрагивающих личную жизнь граждан (уважение к частной сфере).

8. Следует добиваться того, чтобы комбинация налогов образовывала единую систему, в которой каждый налог имеет свою конкретную цель. При этом не следует допускать ни взаимного “перехлеста” налогов, ни наличия “люков” между ними (внутренняя замкнутость).

Система налогообложения РФ с 01.01.92г.

«Выступление Бориса Ельцина по телевидению 30 декабря 1991года».

“Мы пошли на серьезные изменения в налоговой политике. Кое в чем пришлось ее ужесточить.... Считаю, что по мере продвижения реформы, улучшения экономической ситуации налоговый процесс будет смягчен. ... Я назвал лишь некоторые направления нашей реформы. Будем неуклонно

проводить их в жизнь, с тем, чтобы уже к осени стабилизировать экономику, а к концу следующего года, как я и обещал в предвыборный период по выборам президента России, начнется постепенное улучшение жизни людей....“ - писала «Российская газета», 31 декабря 1991года.

Налоговая система включает в себя:

- совокупность налогов, сборов, пошлин и других платежей, взимаемых в установленном порядке;
- систему налоговых органов;
- систему и принципы налогового законодательства;
- принципы налоговой политики;
- порядок распределения налогов по бюджетам;
- формы и методы налогового контроля;
- порядок и условия налогового производства;
- подход к решению проблемы международного двойного налогообложения и др.

С началом проведения реформ по переходу к рыночным отношениям, начала действовать и новая только что созданная налоговая система. Характеризуя ее кратко можно отметить, что она в силу условий ее создания не обеспечивала да и не могла обеспечить потребности государства в средствах для финансирования государственных расходов в полном объеме: катастрофически не хватало средств, для обеспечения социальной защиты населения в условиях перехода к рынку, на структурную перестройку экономики. Налоговая система давила избыточным налоговым бременем на экономику, угнетающе действовала на развитие предпринимательства. Более подробно эти вопросы рассмотрены ниже.

2.1 . Место налогов в экономике страны и госбюджете

Многие видят в налогах лишь фискальный смысл, т.е. взимание государством с физических и юридических лиц обязательных платежей (налогов) для финансирования государственных расходов на здравоохранение, образование, оборону, государственный аппарат и т.п. При этом упускается из виду, что налоги служат также мощным экономическим регулятором, способным влиять на все стороны хозяйственной и социальной жизни общества.

Налоговые поступления составляют преобладающую часть доходов бюджетов всех уровней. Налоговая нагрузка на российскую экономику, по официальным данным, составляет около 23-24% ВВП, а вместе с внебюджетными фондами социального характера - более 30%. Это средняя цифра для стран, сопоставимых с Россией по уровню экономического развития. Однако если исключить из ВВП виртуальную составляющую, связанную с повсеместным завышением цен на товары, реализуемые по

бартеру, то налоговая нагрузка на российскую экономику, по оценкам исследователей, составит 55-60% ВВП.

Изменение соотношения налоговых доходов и ВВП, а также структуры налоговых поступлений объясняется многочисленными новшествами, вносимыми в законодательство и нормативные акты, регламентирующие технику налогообложения. Неустойчивость законодательной и нормативной базы налогообложения препятствует созданию благоприятного инвестиционного климата в стране.

На величину налоговых поступлений в бюджет влияют объем производства (реальный объем ВВП), индекс инфляции, дебиторская задолженность, недоимки по платежам в бюджет, обменный курс национальной валюты и др. Важны также техника исчисления и методы сбора налогов. Кроме того, в российской налоговой системе слишком велики налоговые льготы, предоставляемые исполнительной и законодательной властями, а также масштабы уклонения от налогов.

Каждый из этих факторов по-своему и нередко противоречиво сказывается на поступлении налогов. Так, рост производства ведет (при прочих равных условиях) к увеличению сбора налогов в результате расширения налогооблагаемой базы. А инфляция как уменьшает, так и увеличивает налоговые поступления. В условиях инфляции прибыль предприятий завышается из-за недооценки используемых в производстве материальных ресурсов и амортизационных отчислений. При отсутствии систематической их переоценки уменьшается база налога на имущество физических лиц и предприятий. С ростом цен сокращается реальная величина необлагаемого минимума доходов физических лиц.

В целом в условиях высокой инфляции номинальные объемы налоговых поступлений в бюджет растут, но возникает задача сохранить их реальную величину. Со снижением инфляции уменьшается инфляционное завышение базы налогов (особенно налога на прибыль и НДС).

Хронический недобор налогов стал одной из главных причин разразившегося в августе 1998 г. финансового кризиса - налоговых поступлений становилось все меньше и меньше. Это привело к росту государственного долга (внутреннего и внешнего) и к невозможности дальнейшего его обслуживания.

Поступление многих налогов существенно зависит от платежно-расчетных отношений в народном хозяйстве. Рост дебиторской задолженности (взаимных неплатежей предприятий) приводит к сокращению реализации и прибыли и, следовательно, к падению реальных налоговых поступлений. Сокращение дебиторской задолженности ведет к обратному процессу.

Однако сама дебиторская задолженность обесценивается под влиянием инфляции. Чем выше эта задолженность, тем больше ее абсолютное обесценение и соответственно меньше реальные налоговые поступления (при том же уровне инфляции). От размера просроченной дебиторской задолженности существенно зависят неплатежи предприятий бюджету,

поскольку их неплатежеспособность непосредственно сказывается на платежеспособности кредиторов и взаимоотношениях последних с бюджетом.

Особенно противоречиво влияние обменного курса рубля. С одной стороны, до конца 1994 г. налоговые поступления с ростом курса доллара увеличивались, поскольку тогда взимался налог на прибыль с суммы курсовых разниц. Кроме того, к изменениям курса доллара предприятия привязывали цены не только на импортные товары, но и на отечественные. С другой стороны, в условиях высокой инфляции сокращаются налоговые поступления, так как экспортеры стараются задерживать зачисления валютной выручки на счета, чтобы проводить обязательную продажу валюты по более высокому курсу. К тем же результатам приводит стремление участников рынка проводить взаиморасчеты в наличной иностранной валюте.

В ФРГ укрывается от налогообложения до 25% доходов. Однако эта страна имеет развитую правовую систему, мощную, с солидным опытом налоговую службу, стабильную социально-экономическую и политическую ситуацию. В России, где всего этого нет, масштаб уклонения от налогов оценить достоверно невозможно. Приблизительную оценку можно сделать, сравнивая теоретическое налоговое бремя (при добросовестной уплате всех налогов среднее предприятие обязано перечислять в бюджет 46% вновь созданной стоимости) с фактическими поступлениями налогов в бюджет (в федеральный - 9,1% официально учтенного ВВП, в консолидированный - 17-20%). Разница в несколько раз между этими величинами образуется из-за тяжелого экономического положения предприятий, использования льгот и повсеместного уклонения от налогов.

Теоретически по мере снижения уровня инфляции спрос экономических агентов на наиболее ликвидную часть денежной массы - наличные деньги - должен уменьшаться, что снижает их долю в агрегате М2. Однако анализ, к примеру, периода 1992-1996 гг. показывает что, несмотря на постепенное снижение инфляции, доля наличности в агрегате М2 росла. Аналитики объясняют это тем, что спрос на наличные деньги увеличивается в связи с обслуживанием ими хозяйственных операций в теневой экономике. Доля неучтенного наличного оборота в общих платежах в промышленности, по оценкам, составляет не менее 20%, соответственно сокращаются налоговые поступления в бюджет.

Пределы налоговой нагрузки.

Если принять во внимание, что инфляция составляла в 1994 г. 203%, в 1995 г. - 141, в 1996 г. - 25, в 1997 г. - около 11%, то виден рост налоговых доходов по 1997 г. включительно не только в номинальном, но и в реальном выражении. В условиях экономического спада это свидетельствовало о постепенном повышении эффективности налоговой системы. С 1998 г. тенденция изменилась - продолжающийся экономический спад, финансовый кризис и резкое увеличение инфляции (около 184%) привели к падению сборов налогов. Однако сохранились позитивные изменения в структуре налогов - за предыдущие годы выросли доли акцизов, платы за пользование природными ресурсами и налогов на имущество, которые имеют надежно

исчисляемую налогооблагаемую базу, в отличие от налогов на доходы и прибыль, где есть возможность манипулировать отчетными данными для уклонения от уплаты.

Налогооблагаемая база - стоимостная, физическая или иная характеристика объекта налогообложения. Эта база и порядок ее определения (исчисления) устанавливаются по каждому налогу (сбору).

Например, налогооблагаемая база может рассчитываться на основе стоимостных характеристик (доход, прибыль, цена реализации, прирост стоимости акций) или на нестоимостных (объем автомобильного двигателя, площадь земельного участка, превышение выбросов вредных веществ над предельно допустимыми нормами). Термин применяется и в обобщенном смысле - как суммарная в денежном выражении потенциальная основа налогообложения предприятия, региона или страны в целом.

Каждый год, обсуждая госбюджет, законодатели обнаруживают, что его доходов не хватает для покрытия намечаемых расходов и надо бы увеличить объем собираемых налогов. С другой стороны, необходимо уменьшить налоговый пресс - в общественном сознании прочно утвердилось мнение, что налоги чрезмерны, уровень налогообложения в России близок к предельному для ее возможностей.

Однако его вряд ли удастся понизить, учитывая размах теневой экономики, низкий уровень монетизации и сложившуюся традицию, когда уклонение от налогов не только не осуждается в обществе, а даже приветствуется.

Беда в том, что уровень уже взятых на себя государством обязательств несовместим с размером государственных доходов. Точно подсчитать социальные и иные обязательства, принятые в различных нормативных актах, довольно сложно, если вообще возможно. Некоторые законы никогда не будут выполнены, все это понимают и не включают соответствующие расходы в годовые бюджеты. По поводу реализации других законов есть надежды, а третьи действительно реализуются. Правда, обязательства порождаются не только законами - к примеру, у государства огромная задолженность по заказам оборонным предприятиям.

Оценивая общую величину государственных обязательств, предусмотренных законодательством и хозяйственными решениями, эксперты сходятся в том, что она намного превышает допустимую налоговую нагрузку на экономику. Отсюда следует политически крайне неприятный вывод. Если сохранять завышенный уровень обязательств, для которого явно не хватает собираемых налогов, это приведет к дальнейшему сокращению налоговых поступлений.

Дело в том, что главный неплательщик и финансовый нарушитель – было само государство, которое расшатывает налоговую и платежную дисциплину. Когда оно задерживало оплату госзаказов, один рубль его неплатежей по технологической цепочке тянет за собой около семи рублей взаимных

неплатежей предприятий, что, в свою очередь, приводит к недоимкам по налогам.

Все это говорит о том, что в сложившихся экономических условиях предел был достигнут. Тем не менее, из года в год в бюджеты закладывались расходы, превышающие возможное их финансирование на базе налогов и ответственных заимствований. Разрыв между обязательствами и реальным финансированием продолжал расти. Никакие административные усилия не помогли переломить эту тенденцию.

Поэтому радикальным выходом из бюджетного кризиса считалось решительное сокращение бюджетных расходов государства, отказ от всего, что не является абсолютно необходимым. Лишь тогда можно сократить налоговые изъятия в пользу государства, т.е. ослабить налоговый пресс. С другой стороны, только ослабив его и тем самым, создав возможности для роста производства, можно собрать больше налогов и решить бюджетные проблемы государства. В этом объективное противоречие.

Однако с такой трактовкой согласны не все экономисты. Некоторые считают, что на современном этапе увеличение налогового бремени неизбежно, бюджетные проблемы не преодолеть без наращивания налоговых изъятий. По их мнению, дело не только в том, что лишь таким путем можно профинансировать все социальные, задолженности (рассчитаться с населением за обещанные ранее льготы и прибавки), но и в том, что во многих случаях для уменьшения государственных расходов в будущем сегодня требуется их увеличить.

Например, военная реформа когда-то сделает армию дешевле, но предварительно на нее нужно затратить немалые средства (на жилье для высвобождаемых офицеров, двухгодичные выходные пособия и реорганизацию военных учреждений).

В прессе приводились расчеты, согласно которым расформирование одного полка стоит дороже, чем его сохранение и содержание в течение нескольких лет. Экономически они не выдерживают критики, потому что их авторы сравнивают существующие выплаты личному составу со щедрыми выходными пособиями, стоимостью их будущего жилья и т.п., однако забывают, что, во-первых, высвобожденные офицеры и солдаты, придя в народное хозяйство, будут и сами производить, во-вторых, освободятся и могут быть проданы сооружения военных городков, земли полигонов.

Тем не менее такие расчеты возымели действие при утверждении каждого очередного федерального бюджета, и армия получала дополнительные средства (за счет здравоохранения, науки, образования). Подобная аргументация используется также при требованиях увеличить бюджетную поддержку сельского хозяйства, добавить денег на государственное управление. Все это затрудняет ослабление налогового пресса.

Оптимизация налоговой нагрузки

Американский экономист Лаффер выявил закономерность, характеризующую связь между налоговой нагрузкой предприятий и доходами государства. Обобщая статистические данные разных стран, он обосновал

вывод о том, что снижение налоговых ставок может стимулировать рост производства и, значит, расширить налоговую базу. Иными словами, при более низкой ставке государство получит больше доходов, так как высокие налоги душат производство, лишают предприятия оборотных средств и инвестиций. Эта закономерность выражается кривой Лаффера.

Но вопрос не так прост. Во-первых, кривая имеет форму дуги и показывает, что наилучший экономический результат достигается не тогда, когда налоги самые низкие, а когда они оптимальные. Слишком низкие налоги приводят к сокращению собираемости налогов из-за малых ставок, а слишком высокие - к аналогичному результату из-за сокращения производства.

Во-вторых, ошибаются те, кто полагает, что есть одно наилучшее решение на все случаи и для всех стран. Оптимальный процент изъятий определяется сообразно складывающимся в каждой стране экономическим условиям - структуре собственности, трудозатратам, налоговой морали, уровню налогового администрирования, включенности страны в мировой рынок и т.п.

В-третьих, экономика настолько сложна, что никто не в состоянии точно сказать, поднимется ли выпуск продукции при снижении налогов на такой-то процент и хватит ли собранных налогов для удовлетворения всех нужд государства. В годы высокой инфляции ссылки на кривую Лаффера бессмысленны: предприятия не тратят оставшиеся от снижения налогов деньги на пополнение оборотных средств или инвестиции, поскольку гораздо выгоднее пустить их в быстрый оборот. Лишь при финансовой стабилизации появляется возможность для действия открытой Лаффером закономерности и ослабления налогового прессы.

Но ослаблять его надо осторожно. При недоборе налогов государственный бюджет не сможет выполнять свои функции, государство вынуждено будет пойти на дополнительную денежную эмиссию, инфляция снова усилится и народное хозяйство попадет в заколдованный круг "дефицит бюджета - инфляция - сокращение производства - дефицит бюджета".

2.2 Оценка налоговой системы существовавшей в 90-е годы.

Анализируя систему налогов, обычно обращают внимание на их распределение по уровням бюджетов - федеральному и территориальным, на налоговый вклад отраслей и секторов экономики, на соотношение между разными налогами - прямыми и косвенными, налогами на доходы, на капитал и на потребление.

Налоговое бремя существенно различается по отраслям. Так, доля промышленности и транспорта в общих налоговых поступлениях в 1997 г. была в 1,4 раза выше ее доли в ВВП, а сельского хозяйства - в 7,2 раза меньше.

Это несоответствие было вызвано тем, что, во-первых, предприятия разных отраслей имели неодинаковые возможности для уплаты налогов,

прежде всего из-за неравной рентабельности. Сельское хозяйство убыточно, поэтому низка его доля в общих налоговых поступлениях в бюджет.

Во-вторых, доля налоговых поступлений зависит от способности предприятий некоторых отраслей уходить от уплаты налогов как легальными, так и нелегальными путями. Традиционно лучше других это удавалось торговле, строительству, а также сферам общественного питания, материально-технического снабжения и сбыта. Не случайно при неплохой рентабельности их вклад в совокупные налоговые платежи в 1,9 раза ниже, чем в производство товаров и услуг.

Существуют объективные условия, определяющие более высокую налоговую нагрузку на предприятия промышленности и транспорта, в частности высокая оснащенность основными фондами (зданиями, сооружениями и др.). Эти объекты налогообложения трудно скрыть от взимания налога на имущество. А в торговле оснащенность более низкая, с нее в этом смысле взять почти нечего.

Отрасли разнятся также размерами недоимки по налогам. Наиболее аккуратными плательщиками были - банки (в 1997 г. их недоимка была равна 0,6% суммарной недоимки по всем секторам), у промышленности самая большая недоимка (58,67%), причем она существенно превысила долю промышленности в совокупных налоговых поступлениях (39,7%), т.е. объективно получается, что недоимка облегчает налоговое бремя, приходящееся на этот сектор.

Фактически легальным способом смягчения бремени стали отсрочки налоговых платежей. На промышленность в 1997 г. приходилось 84,2% всех отсрочек. За 11 месяцев 1998 г. задолженность бюджету всех предприятий превысила 279 млрд рублей. При этом годовая прибыль рентабельных предприятий составляла 209 млрд, а убытки прочих - 187,5 млрд. Понятно, что в таких условиях выплатить столь огромную задолженность предприятия не в состоянии.

Таким образом, устранение неравномерности налоговой нагрузки по отраслям, ее перераспределение с промышленности на торговлю, общественное питание, снабжение, и строительство облегчило бы решение бюджетных проблем.

В российской налоговой системе отчисления в бюджеты территорий были выше, чем в федеральный бюджет. Налог на имущество предприятий и физических лиц, а также местные налоги и сборы неизменно полностью остаются в распоряжении территориальных бюджетов. В местных бюджетах оседает большая часть подоходного налога (в первом полугодии 1998 г. - 98%), платежей за пользование недрами и природными ресурсами (83,5), платежей в дорожные фонды (67,3) и налога на прибыль (63,2%). В федеральный бюджет направляются 100% таможенных пошлин, значительная часть акцизов (76,7%) и НДС (68,9%).

Как уже известно, все налоги делятся на прямые (подоходный, на прибыль, на имущество) и косвенные (НДС, акцизы, налог с продаж). Косвенные налоги повышают общий уровень цен и изменяют структуру

относительных цен. Но с психологической точки зрения повышение прямых налогов всегда менее предпочтительно, чем косвенных. Следовательно, надо различать объективное налоговое бремя (реальные потери налогоплательщиков) и субъективное.

Исходя из субъективной оценки тяжести налога, плательщики и политики могут предпочитать невидимые косвенные налоги прямым. В пользу усиления роли косвенных налогов говорит и то, что они оказывают меньшее отрицательное влияние на сбережения, чем, скажем, прямой подоходный налог. За 1994-1998 гг. доля прямых налогов уменьшилась с 48 до 34,5%, в том числе налога на прибыль - с 34,9 до 15, подоходного налога на физических лиц - с 12,5 до 11%, а доля косвенных налогов выросла, в том числе НДС - с 23,8 до 23,9%, акцизов - с 4,8 до 10,5%.

В тот же период уменьшалась доля налогов на доходы и росла доля налогов на капитал. Обычно это способствует повышению надежности налоговой системы, поскольку доходы учитывать трудно (тут открываются большие возможности для недобросовестных налогоплательщиков), а капитал поддается более точному учету (насколько высокая точность вообще возможна в экономике). Обращает на себя внимание ничтожная доля налогов на имущество физических лиц, что объясняется, во-первых, ограниченностью имущества у основной массы населения даже после того, как существенная часть жилого фонда была приватизирована; во-вторых, низкими ставками имущественных налогов, действовавшими до 1999 г.

Основные налоги.

Из всех налогов, действовавших последние годы в России (по разным оценкам, их было от 30 до 150), наиболее серьезное значение имеют пять: НДС, налог на прибыль, акцизы, подоходный налог на физических лиц, платежи за недра и природные ресурсы, которые дают более 70% налоговых поступлений в бюджеты всех уровней. Остальные можно вводить или отменять - от этого на федеральном уровне ничего принципиально не изменится.

В России действуют примерно те же основные налоги, что и в западных странах, но их соотношение существенно отличается. Доля подоходного налога в первом полугодии 1998 г. в России составляла 13%, в европейских странах - от 20 до 30%, налога на прибыль - соответственно 19% и от 5 до 10%, таможенных пошлин - 6% и от 0,5 до 1,5%. Иными словами, там значительно больше налогов платят физические лица, что свидетельствует о более высоких уровнях благосостояния населения и налоговой культуры. Так, уплата подоходного налога для жителей этих стран является едва ли не первой гражданской обязанностью, ее выполнение строго контролируется, а невыполнение сурово наказывается и осуждается обществом. К тому же подоходный налог, который строится обычно по прогрессивной шкале (богатые платят относительно больше, бедные - меньше), способствует выравниванию доходов.

Налог на добавленную стоимость в России впервые был введен в 1992 г. со ставкой 28%, в последующие годы она снижалась, но оставалась выше,

чем в других странах. Объектами налогообложения являются обороты по реализации на территории России товаров, выполненных работ и оказанных услуг. В облагаемый оборот включаются любые денежные средства, если их получение связано с расчетами по оплате товаров, работ, услуг.

Поскольку НДС заменил действовавший прежде налог с оборота, удалось увеличить общий уровень налоговых изъятий и повысить стабильность поступлений. Благодаря преемственности НДС по отношению к налогу с оборота (по функциям) и по отношению к использовавшемуся в 1991 г. налогу с продаж (по технике взимания) введение этого налога не потребовало значительных изменений налоговой системы, вызвало минимально возможный в тех условиях скачок общего уровня цен, прошло психологически относительно безболезненно. Так как была установлена пониженная ставка на продукты питания, удалось соблюсти социальную справедливость, тем более, что не было возможности за короткий срок обеспечить адресную поддержку низкодоходных слоев населения.

Использование небольшого числа ставок (основная, пониженная и нулевая) внесло лишь минимальные искажения в относительные цены. Положительно и то, что техника взимания НДС препятствует уклонениям от его уплаты, обеспечивая бюджетную отдачу и справедливость налоговой системы.

Акцизами в России облагаются товары особенно высокой рентабельности (водка, ликеро-водочные изделия, пищевой спирт, табак, икра, автомобили, нефть, нефтепродукты и др.). Правительство устанавливает их список и определяет ставки в процентах от отпускной цены товаров, реализуемых изготовителями.

Ставилась задача постепенно увеличить долю налогов, собираемых с физических лиц (подходный налог, государственная пошлина, налог с имущества, переходящего в порядке наследования и дарения, таможенные пошлины и др.).

Хотя в этом отношении Россия далеко отстает от развитых стран, у такой стратегии немало противников, которые убеждены, что при ее реализации уровень жизни в стране снизится, а рентабельность экономики так и не повысится. Перекладывая налоговое бремя на население, власти, мол, расписываются в собственной неспособности собрать налоги с производителей (понятно, что взимать их с частных лиц проще).

Многие убеждены, что в России налоги с физических лиц должны расти, но только вместе с ростом благосостояния, расширением круга собственников акционированных предприятий. Когда начнут платить дивиденды, на них уместно перенести часть налога с прибыли. Например, в США мелкий бизнес полностью освобожден от федеральных налогов на прибыль, вместо этого подходный налог платят владельцы акций (у такого порядка немало преимуществ).

Что касается мелких налогов, не вошедших в перечисленную пятерку, они в основном местные. Их число стало быстро нарастать после того, как в декабре 1993 г. региональным и местным органам разрешили вводить новые

налоги, не предусмотренные законодательством. Какие-то из них действительно полезны, помогают решать региональные и местные проблемы, другие (скажем, налоги на капиталовложения за пределами региона, пошлины за ввоз-вывоз определенных товаров с территории региона) опасны, поскольку разрушают провозглашенное Конституцией единство экономического пространства на всей территории России.

Устанавливая собственные акцизные сборы на минеральное сырье и продовольствие, реализуемые за пределами региона, региональные руководители занимаются "экспортом" налогов. Поскольку акциз повышает цену товаров, жители других регионов платят за них дороже, т.е. находчивые руководители фактически за их счет решают бюджетные проблемы. Есть такие мелкие налоги, затраты на сбор которых выше собранной суммы.

Некоторые денежные сборы, по существу являясь налогами, так не называются, потому что концентрируются не в бюджете государства или региона, а во внебюджетных фондах (в Пенсионном, Федеральном фонде занятости и др.).

Такой порядок установлен для того, чтобы при выполнении бюджета правительство не могло "смешивать" их деньги с другими при нехватке средств по какой-то статье расходов. Продолжаются споры, правомерно ли такое выделение социальных фондов из госбюджета. Но каков бы ни был их исход, ясно, что при анализе расходов и доходов государства, бюджетного дефицита и т.п. средства внебюджетных фондов и бюджета должны суммироваться.

В богатой ресурсами России по сравнению с другими странами слишком малую долю доходов бюджета составляют рентные платежи. То же касается и налогов на недвижимость (землю, имущество). Это не в последнюю очередь объясняется отсутствием их реальной оценки: рынок только начинает действовать, поэтому полноценного рыночного инструментария и опыта подобных оценок нет.

Уплата налогов филиалами и подразделениями предприятий
После принятия в апреле 1995 г. поправок к закону "О налоге на прибыль" предприятия, имеющие территориально обособленные структурные подразделения без отдельного баланса и расчетного (текущего, корреспондентского) счета, стали уплачивать налог на прибыль в бюджеты по месту нахождения подразделения (ранее это делала головная компания по месту ее регистрации). Размер налога определяется по ставкам, действующим на территории, где оно находится, в зависимости от доли прибыли, приходящейся на подразделение. Эта доля рассчитывается пропорционально среднесписочной численности подразделения и стоимости его производственных фондов.

Такой порядок поставил регионы в одинаковые условия по отношению к организационно-правовым формам построения компаний. Он предполагает, что налог на прибыль платит лишь юридическое лицо по месту юридической регистрации предприятия, но в те бюджеты и по ставкам тех территорий, где

ведется экономическая деятельность.

Его уместно распространить на филиалы без образования юридического лица, но имеющие отдельный баланс и расчетный счет и потому являющиеся налогоплательщиками. Это позволило бы, во-первых, не считать их налогоплательщиками и не облагать налогами межфилиальный оборот; во-вторых, избежать неясной ситуации с налоговой регистрацией предприятий; в-третьих, противодействовать уклонению от налога на прибыль путем концентрации ее в филиалах, расположенных в регионах с низкой ставкой налога.

К примеру, в некоторых американских штатах, в частности в Калифорнии, компания, имеющая подразделения в различных штатах и странах, должна уплачивать налог на прибыль исходя из доли ее общей прибыли, пропорционально средней из трех величин: доли активов, доли продаж и доли фонда зарплаты компании, приходящихся на данный штат.

В соответствии с законом "О внесении дополнений в статью 7 Закона РФ "О налоге на имущество предприятий"" от 8 января 1998 г. предприятия обязаны были зачислять этот налог в доходы бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов по месту нахождения своих филиалов. Правительство предложило разрешить начисление налога на прибыль исходя из консолидации налогоплательщиков в рамках одного юридического лица, а также материнской и дочерних компаний, если доля первой в капитале дочернего общества составляет 100% (в дальнейшем этот порог предполагалось снизить до 80%). При таком подходе все операции между участниками консолидированной группы считаются внутрифирменным оборотом и выводятся из-под налогообложения, а прибыли и убытки группы могут суммироваться для определения общего налогового обязательства.

В связи с тем, что налоговая система фактически только создавалась, и время ее функционирования было незначительным, ее структура не соответствовала требованиям федеративного устройства России. Доходы бюджетов большинства субъектов Федерации формировались в основном за счет отчислений от федеральных налогов и в меньшей степени - трансфертов из федерального бюджета, а не собственных налогов. Это негативно сказывается на социально-экономическом развитии регионов и провоцирует налоговый сепаратизм. Анализируя систему налогов, обычно обращают внимание на их распределение по уровням бюджетов - федеральному и территориальным, на налоговый вклад отраслей и секторов экономики, на соотношение между разными налогами - прямыми и косвенными, налогами на доходы, на капитал и на потребление. Общее представление о российской налоговой системе дает таблица о налоговых поступлениях.

Таблица. Структура доходов консолидированного бюджета в 2001г., %.[ЭиЖ,2002, №11]

1.НДС	24,4%
-------	-------

2. Налог на прибыль	26,3%
3. Акцизы	11,7%
4. Налог на доходы физ. лиц	13,1%
5. Другие налоги и сборы	16,9%
6. Платежи за пользование природными ресурсами	7,6%

Таблица 5 Структура доходов федерального бюджета в 2001г., %.[тж]

1. НДС	48,4%
2. Налог на прибыль	21,7%
3. Акцизы	19,2%
4. Налог на доходы физ. лиц	0,3%
5. Другие налоги и сборы	5,4%
6. Платежи за пользование природными ресурсами	5,0%

Действовавшая налоговая система угнетала экономику, особенно производственный сектор. Расчеты показывали, что при добросовестной уплате всех налогов среднее предприятие обязано было перечислять в бюджет 46% вновь созданной стоимости. Даже в развитых странах со стабильной социально-экономической обстановкой столь высокие ставки налогов являются редкостью и, как правило, ведут к низким темпам экономического роста. Российским предприятиям, в отличие от западных, приходилось приспосабливаться к изменениям, происходившим, в связи с переходом рыночным отношениям, в отношениях собственности, адаптироваться к конкуренции. При неблагоприятном налоговом режиме это мало реально, что и подтверждалось отечественной практикой. Угнетая предприятия высокими налогами, государство одновременно пыталось поддержать хотя бы часть из них с помощью налоговых льгот. Но это только ухудшало экономическую ситуацию. Во-первых, льготы предоставлялись отдельным предприятиям и организациям вне системы государственных приоритетов, а зачастую с использованием лоббистских возможностей. А существование такой практики искажает мотивацию предпринимателей, ориентирует их не на повышение эффективности работы предприятий, а на установление "особых" отношений с органами власти. Во-вторых, льготы способствуют развитию теневой экономики, создают основу для коррупции, позволяют льготникам оказывать услуги по выводу из-под налогообложения всех желающих путем заключения фиктивных сделок. В итоге одни предприятия на "законном" основании уклоняются от налогов, другие годами накапливают недоимки, а добросовестные плательщики оказываются неконкурентоспособными и вытесняются с рынка или тоже начинают уклоняться от налогов.

Некоторые экономисты видели главную причину неэффективности налоговой системы в том, что она построена на основе собственной отчетности налогоплательщиков об их доходах, поэтому чрезвычайно громоздка. Налоговые службы успевали проверять не более 1,5-2%

налогоплательщиков. Низкая вероятность проверки и умеренные санкции за нарушения провоцировали граждан и предприятия искажать отчетность, скрывать доходы. Налоговые нарушения стали нормой экономического поведения. Между тем укрытый от налогообложения капитал крайне сложно вернуть в производственную сферу даже при желании владельцев: поскольку инвестиции стали необычным явлением, они сразу привлекают внимание налоговых органов к источнику средств.

Следующий существенный недостаток налоговой системы был связан также с тем, что Госналогслужба имела право толковать налоговые законы и издавать свои, обязательные к исполнению налогоплательщиками, инструкции, по исполнению этих законов. Это создавало ситуацию неравноправия в отношениях между налогоплательщиками и налоговыми органами. Так как в этой ситуации имелись большие возможности для произвола по отношению к налогоплательщикам, что и имело место в действительности и делало налоговую систему непредсказуемой.

Налоговой системы был присущ и такой недостаток, как чрезмерная сложность, что также сказывалось на налоговых платежах и на издержках налогоплательщиков при исполнении ими своих обязанностей по уплате налогов. Возникла целая сфера деятельности по консультированию предприятий (точнее их главных бухгалтеров) в области налогообложения. Но это порок не только российской налоговой системы, но и многих других. Учреждаются все новые и новые налоги, с разными, подчас противоречивыми, целями, условиями начисления и налогооблагающими базами. Налоговые кодексы, сборники законов и инструкций в некоторых странах насчитывают сотни страниц. В США, когда президент Рейган проводил свою знаменитую налоговую реформу, каждый из 140 млн. налогоплательщиков заполнял декларацию о доходах на 32 страницах, предварительно прочитав инструкцию на 48 страницах, включая словарь из 138 терминов.

В развитых странах постоянно предлагаются проекты кардинального упрощения сложных налоговых систем. Так, в тех же, США это единый фиксированный налог, заменяющий десятки существующих. По замыслу его авторов, он сделает систему более справедливой и свободной от влияния политического лоббизма и произвола чиновников. Декларации уместятся на двух почтовых карточках: одна для подоходного налога на физическое лицо, другая - для подоходного налога на компанию. Доводы за и против единого налога широко обсуждаются.

Интересен взгляд на налогообложение в России западных инвесторов. Судя по опросам, они считают, что необходимо улучшить налоговый режим для зарубежных компаний, вкладывающих деньги в российское производство, сделать налоговые нормы едиными для резидентов и нерезидентов. Если

иностранные деньги работают внутри России, с их помощью выпускается нужная продукция, создаются рабочие места, с них платятся налоги, они ничем не отличаются от российских денег.

Все эти проблемы говорили о кризисе налоговой системы, о том, что она способствует углублению экономического кризиса, и ее реформа была крайне необходима. Большинство экспертов считало, что необходимо внести следующие изменения в налоговую систему:

- постепенно выровнять тяжесть налогообложения для разных категорий налогоплательщиков, сократить необоснованные индивидуальные или отраслевые льготы, привлечь к уплате налогов предприятия, работающие с неучтенными денежными оборотами, одновременно снизить налоговую нагрузку на реальных производителей. Те, кто сейчас исправно платит налоги, должны испытать облегчение налогового пресса;
- упростить налоговую систему, сделать ее понятной и налогоплательщикам, и органам, ответственным за сбор налогов, объединить налоги и другие обязательные платежи одного уровня, имеющие одинаковую налоговую базу;
- утвердить исчерпывающий перечень налогов и сборов, чтобы исключить введение субъектами Федерации и муниципальными образованиями дополнительных налоговых платежей, определить верхние пределы ставок региональных и местных налогов;
- реформировать межбюджетные отношения и решить проблему наполняемости бюджетов муниципальных образований. В частности, предлагалось наделить их значительными налоговыми источниками, выделить региональные и местные поступления федеральных налогов, снизить статус некоторых из них;
- придать налоговым законам больше прозрачности, расширить базу налогообложения, упразднить многие налоговые льготы и в дальнейшем не допускать их разрастания, обеспечить нейтральность налогов по отношению к инфляции, организационно-правовым формам, соотношению основных и оборотных средств, длительности производственного цикла, улучшить регламентирование деятельности и взаимодействие налоговой администрации и налогоплательщиков;
- исключить укоренившуюся практику перманентного изменения налогового законодательства (оставив разовую возможность, приуроченную к ежегодному утверждению бюджета), приняв международно-правовой договор, имеющий первенство перед любым федеральным законом и запрещающий менять налоговую систему неналоговыми методами;
- внести поправки в уголовное законодательство, повышающие ответственность граждан за уклонение от уплаты налогов;

- усилить налоговую пропаганду, разъяснить безнравственность и общественную опасность налоговых преступлений, по примеру развитых стран с детства внушать простую мысль: тот, кто не платит налоги, вынимает деньги из карманов других налогоплательщиков, т.е. занимается воровством.

2.3. Налоговый кодекс как документ прямого действия

Быстрое принятие Налогового кодекса (НК) явилось бы важнейшим событием, открывающим новый этап развития налоговой системы России. При разработке НК ставилась цель не механически собрать все налоговые нормы в одном документе, а отразить в нем единую концепцию налоговой реформы, ликвидировать многочисленные противоречия между действующими налоговыми законами. Предполагалось создать налоговую систему, которая стимулировала бы инвестиции, обновление производства и инфраструктуры, а также развитие малого и среднего предпринимательства. В процессе разработки НК очень важно было добиться кардинальных изменений в трех основных направлениях: 1.- упрощение налоговой системы, ее стабильность; 2.- установление цивилизованных отношений между налогоплательщиками и налоговыми органами; 3.- сокращение налогового бремени. Сокращалось общее число налогов, и упорядочивались льготы, но на первом этапе незначительно. Предполагалось отменить налоги, рассчитываемые от выручки (например, дорожный налог), ввести налог с продаж, налог на доходы от капитала, вмененный налог для малого бизнеса и единый налог для сельхозпроизводителей, а также снизить налог на прибыль с 35 до 30%. Были также и предложения по более кардинальным переменам. Их авторы предлагали целиком изменить налоговую систему, вместо многочисленных налогов и отчислений во внебюджетные фонды ввести единый налог, которым облагать расходы предприятий на потребление и на все выплаты физическим лицам, а также налоги на использование трудовых ресурсов, сокращение рабочих мест, повысить величину и роль налога на имущество граждан. В некоторых проектах, тоже предусматривались замена одних налогов другими, введение налога на энергоносители в виде фиксированных платежей за тонну угля или кубометр газа, изменение структуры налогов (соотношения федеральных и местных и т.п.). Но все они сходились в одном - уровень налогов надо снижать.

Одним из камней преткновения на пути был статус Налогового кодекса как закона прямого действия, и Минфин и Госналогслужба лишались права выпускать инструкции и другие нормативные документы по налогообложению. Но закон прямого действия резко сокращает произвол чиновников, делает систему более устойчивой, а экономическую (в частности, инвестиционную) деятельность более предсказуемой. Значит, нужно только, чтобы Налоговый кодекс не допускал разноречивых толкований.

С введением с января 1999 г. в действие первой части Налоговый кодекс, определяющей принципы построения налоговой системы и взаимоотношение налоговых органов и налогоплательщиков, был сделан важнейший шаг к созданию в России налоговой системы, соответствующей современному уровню. Теперь предприниматели имели более четкое законодательство, ясно задающее права и обязанности государства в лице его налоговых органов и налогоплательщиков, что позволило им успешно в правовых рамках отстаивать свои права. Остальные части Налоговый кодекс, вокруг которых происходили ожесточенные споры, вводились отдельными главами позже.

В 1998г. в связи с ситуацией, сложившейся в экономике, предполагалось провести преобразования в бюджетно-налоговой политике, которые в налоговой сфере были основаны на принятии комплекса мер по совершенствованию налоговой системы и повышению налоговой дисциплины. Целью этих преобразований было: стимулирование развития производства, и снижение налогового бремени для добросовестных налогоплательщиков. Основой преобразований был проект Налогового Кодекса, который предусматривал:

- упрощение налогового законодательства;
- сокращения числа налогов;
- сокращение и пересмотр налоговых льгот.

Однако большинство предложений Правительства РФ по ужесточению налоговой дисциплины встретили противодействие со стороны законодательной власти и не стали законами.

Государственная Налоговая служба, при формировании бюджета 1999 года, предложила для решения задач снижения налоговой нагрузки, стимулирования инвестиций, модернизации производства и обновления инфраструктуры снизить НДС (налог на добавленную стоимость) до 10% , а налог на прибыль до 30%. Но в то время Правительство РФ только перенесло предложение о снижении ставки НДС до 15% до 2000 года (хотя Государственная Дума утвердила введение 15% ставки со второй полугодия 1999 года). И тогда же было предложено ввести плоскую шкалу подоходного налога. Удельный вес налогов в структуре доходов консолидированного бюджета 1998 года составил 87,0%. Рассмотрение вопроса снижения ставки НДС однако откладывалось сначала до 2004 года, затем в 2005 году было отсрочено еще на три года.

Целостная концепция реформирования налоговой системы и ряд конкретных направлений для практической реализации уже в рамках Налогового Кодекса была предложена первоначально в «Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002-2004 годы)» в 2001 году. В области налогообложения предлагалось формировать справедливую нейтральную и эффективную налоговую систему с целью снижения налоговой нагрузки на субъектов экономической деятельности, формирования благоприятных условий развития предпринимательства, обеспечения сбалансированности государственного бюджета.

Основной целью налоговой реформы являлось достижение оптимального соотношения между стимулирующей и фискальной ролью налогообложения. Основными принципами налоговой реформы провозглашались: 1. Выравнивание условий налогообложения; 2. Снижение общего налогового бремени; 3. упрощение налоговой системы.

Изменения системы администрирования налогов должно было обеспечить снижение уровня издержек налогоплательщика и государства по исполнению налогового законодательства. Предлагались следующие направления реализации налоговой реформы:

1. Совершенствование налогового законодательства с целью его упрощения, придания налоговой системе стабильности и большей прозрачности; Повышения уровня «Нейтральности» налоговой системы по отношению к экономическим решениям предприятий и домашних хозяйств, снижения общего налогового бремени на законопослушных налогоплательщиков за счет:

- реформирования отдельных видов налогов (введение новых или замена действующих налогов, изменения механизма взимания налогов, отмена неэффективных и оказывающих негативное влияние на экономическую деятельность налогов, в частности: а) отмена налога с продаж, на покупку иностранной валюты, на операции с ценными бумагами, на содержание автомобильных дорог и др., б) переход в будущем к налогу на недвижимость, в) введение системы экологических платежей, д) повышение бюджетообразующего значения налогов, связанных с использованием природных ресурсов и введение налога, призванного обеспечить изъятие сверхдоходов, связанных с ценовой конъюнктурой, е) придание налоговому законодательству большей четкости и прозрачности. Исключающих неоднозначные толкования налоговых норм, пересмотра и отмены большинства налоговых льгот.

2. Совершенствование норм и кодификация правил, регламентирующих деятельность налоговых органов и налогоплательщиков, устранение противоречий налогового и гражданского законодательства.

3. Установление жесткого оперативного контроля за соблюдением налогового законодательства, пресечение теневых экономических операций и др.

Считалось, что быстрая 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 значительное усиление защищенности налогоплательщиков, сделают экономику более привлекательной для инвестиций, и будут способствовать возврату капитала в легальную сферу.

Через два года последовали изменения и дополнения этой программы в следующей «Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003-2005 годы).», в которой заявлялось, что макроэкономические условия проведения реформ определяются, прежде всего:

- кредитно-денежной,
- налогово-бюджетной политикой,

- а также ценовой (тарифной) политикой в сфере естественных монополий.

При этом также отмечалось, что налоговая реформа и бюджетная сбалансированность - один из ключевых элементов экономической политики, направленной на обеспечение устойчиво высоких темпов экономического роста.

Утверждалось, что сложившаяся налоговая система, в целом, выполняет свою главную функцию обеспечения государства необходимыми финансовыми ресурсами, но в то же время не способствует в достаточной мере диверсификации экономики.

Однако благоприятный налоговый режим не может полностью нивелировать факторы, определяющие низкую конкурентоспособность российской экономики (технологическую отсталость, низкое качество государственных институтов и корпоративного управления, непривлекательный деловой климат). В то же время указанный (налоговый) режим должен внести вклад в повышение отдачи на вложенный капитал, увеличив тем самым инвестиционную привлекательность и конкурентоспособность российской экономики.

В области налоговой политики приоритетом в среднесрочной перспективе должна стать разработка законодательных норм, направленных на:

- повышение инвестиционной и инновационной активности;
- опережающее снижение налоговой нагрузки на обрабатывающие отрасли и сферу услуг;
- стимулирование экспорта несырьевых товаров;
- оптимизацию фискальной нагрузки на сырьевой сектор.

Необходимо повысить стимулирующую функцию налогов, снизить базовую ставку налога на добавленную стоимость и средние ставки единого социального налога, а также сделать эффективным налоговое администрирование и одновременно снизить административную нагрузку на налогоплательщиков.

Основными направлениями реформирования налоговой системы в среднесрочный период должны были стать:

- совершенствование администрирования отдельных налогов (прежде всего налога на добавленную стоимость и единого социального налога),
- снижение бремени налогового администрирования (в том числе в части налогового учета);
- снижение с 2004 года базовой ставки налога на добавленную стоимость до 18 процентов;
- введение налоговых платежей, взимаемых в рамках специальных налоговых режимов, включающих систему налогообложения для участников соглашений о разделе продукции;
- упрощение порядка подтверждения нулевой ставки по экспортным поставкам и при осуществлении международных перевозок грузов, а также последующего возмещения налога на добавленную стоимость;
- реформирование отдельных видов налогов и отмену неэффективных налогов и сборов, в частности:
 - совершенствование системы поимущественных налогов (с введением с 2004 - 2005 годов соответствующих глав Налогового кодекса

Российской Федерации) за счет сокращения перечня налогооблагаемого имущества, пересмотр принципов оценки имущества физических лиц для целей налогообложения, переход на налогообложение земельных участков исходя из их кадастровой стоимости, обеспечение возможности перехода в перспективе к налогу на недвижимость, заменяющему налог на имущество и земельный налог;

- отмену с 1 января 2004 г. налога с продаж;

пересмотр перечня региональных и местных налогов и сборов, включая отмену целевых сборов на содержание милиции, сбора с владельцев собак, сбора за парковку автотранспорта;

- совершенствование платежей, связанных с использованием природных ресурсов, имея в виду введение водного налога и и сбора за право пользования объектами животного мира и водными биологическими ресурсами;

установление особого режима налогообложения судовладельцев, эксплуатирующих суда, включенные в международный реестр морских судов;

- снижение с 2005 года налоговой нагрузки на фонд оплаты труда за счет снижения эффективной ставки единого социального налога (при условии поддержания финансовой устойчивости пенсионной системы).

Заключение

Создание современной эффективной налоговой системы исключительно трудный и долгий процесс.

Содержание

Введение.....	x
1.....	xx
2.....	xx
Заключение	
Литература.....	
Приложение.....	xmх

Литература

1. Смит А. Исследования о природе и причинах богатства народов. М.: Издательство социально-экономической литературы. 1962. С.588
2. Рикардо Д. Начала политической экономии и налогового обложения. /Пер. под ред. М. Смит. М.: Госполитиздат 1941. Соч.Т.1. С.87., С.109.
3. Годме П.М. Финансовое право. М.: «Прогресс», 1978. С.370.
4. Экономическая энциклопедия. 1999. С.454.
5. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т.4 С. 308
6. Налоговый кодекс Российской Федерации
7. Двенадцать дел Правительства России на 1998 год в области экономической и социальной политики. - //Российская газета, 28 января 1998, №16.
8. Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002-2004 годы). - //Собрание Законодательства Российской Федерации 30.07., 2001, С.3251.
9. Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003-2005 годы). - //Российская газета, 2 сентября 2003, №173.
10. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации - // Российская газета, 26 апреля 2005, №86.
11. Обзор экономической политики в России за 1998 год. М.: Бюро экономического анализа, РООПЭН, 1999. С.629.
12. Обзор экономической политики в России за 1999 год. М.: Бюро экономического анализа, ТЕИС, 2000. С.673.
13. Российский статистический ежегодник 2002, М.: ГК РФ по статистике, 2002. 690 стр.
14. Основные показатели социально-экономического положения регионов Российской Федерации в 2004 году. - // Российская газета, 31 марта 2005, №64.
15. Годме П.М. Финансовое право. М.: «Прогресс», 1978. С.370.
16. Относительная кредитоспособность Субъектов РФ, - //Время новостей, 6 июня 2005, №98.
17. С. Афонцев, Р. Капелюшный. Структурные характеристики предприятий и их налоговое поведение. - //Вопросы экономики 2001, №9.
18. С. Аукуционек, А. Батяева, Какие налоговые реформы выгодны государству? - // Вопросы экономики 2001, №9.
19. А.Васильева, Е. Гурвич, В. Субботин – экономический анализ налоговой реформы . - // Вопросы экономики 2003, №6.
20. Амосов А.И. Ценообразование и социально-экономическая политика в России. - //Экономика и математические методы. 2005, том 41,42 №1.
21. С.В. Граборов. Границы применимости современной бюджетно-налоговой теории и мажоритарный подход. - // Экономика и математические методы. 2003, том 39 №4.
22. В.М. Полтерович. Оптимальный выбор экономических институтов - //

Экономика и математические методы. 2003, том 39 №4.

23. В.Ф. Пугачев, А.К.Пителин. Экономический рост при использовании антиинфляционных налогов - // Экономика и математические методы. 2004, том 40 №1.