

## Налог как основной инструмент государственного регулирования

Д.Р.Зайналов- СамИЭС

Одной из наиболее важных и трудных проблем радикальной экономической реформы является дальнейшее совершенствование налоговых отношений, в частности, налоговых взаимоотношений предпринимательских субъектов с бюджетом. При этом налоги призваны стать основным инструментом государственного регулирования экономики, формирования доходов бюджета, стимулирования деятельности предпринимательских субъектов, ограничения роста цен и инфляции.

Долгое время принижение роли налогового регулирования оказало влияние на развитие предпринимательской деятельности. Ныне появилась настоятельная необходимость тщательного изучения вопросов экономического содержания налогового регулирования предпринимательства с целью более эффективного практического применения налоговых инструментов.

Экономическое содержание налогового регулирования до сих пор является не исследованным объектом. Этот процесс рассматривался как система уплаты налогов и степень обеспеченности полноты поступления налогов в бюджет разных уровней. Однако, определенный вклад в определение инструментов налоговой системы сделали ученые экономисты России<sup>1</sup>. Так, по мнению отдельных экономистов инструменты налогового регулирования представляются как соединяющие отношения, либо политики государства, направленной на пересмотр налоговой ставки по тем или иным видам налогов. Конечно, в некотором отношении, государство принимает решение по пересмотру границы налоговой ставки, но такое решение сопровождается некоторыми изменениями налогооблагаемой базы и налоговых льгот, поэтому под налоговым регулированием прежде всего подразумеваются государственные меры, направленные к упорядочению налогообложения путем использования всех механизмов и инструментарий в целях обеспечения полноты поступления налогов с учетом оптимизации интересов налогоплательщиков и налогоплательщиков, именно сочетания интересов обеспечения социального эффекта налогового регулирования.

Приведенные положения говорят о том, что большинство авторов практически единодушны в своем понимании инструментов налогового регулирования. Однако полнота определений несколько различна. Часто встречается мнение с оговоркой, что в некотором отношении инструменты налогового регулирования усиливает принудительность изменения налоговой ставки в целях обеспечения своевременности и полноты поступления в бюджет налогов, ибо это такая услуга, которая оказывает

---

<sup>1</sup> Козлова О.Л. Применение упрощенной системы налогообложения для субъектов малого предпринимательства // Финансы, №9,2000.-с.26-28

Черник Д.Г. Экономическое развитие и налоги //Финансы ,№5,2000.-с.30-32

Пажков В.Г. Организационные вопросы налоговой реформы//Финансы, №1.2000.с.-33-34

Кузнецова Н.А., Басылаева Е.Ф. Особенности налогообложения в малом бизнесе //Финансы, №11,2001.с.-66-67

Горский Н.В. Налоги в экономической стратегии государства //Финансы. №8.2001.с.-36-37

плательщику государственная власть. Такое определение, как нам представляется не полно выражает самую суть налогового регулирования. В нашем понимании налоговое регулирование служит средством для достижения социально-экономических задач государства, что является очень важным аспектом налоговой политики.

Исследования в области налогового регулирования в развитых зарубежных странах в последние годы отличаются более конкретным, прикладным характером<sup>2</sup>, поскольку теоретические положения были разработаны ранее и нашли отражение в фискальной политике и финансовом законодательстве этих государств. Что же касается теоретических споров, то они велись в основном по вопросам, связанным с ролью, которую играют инструменты налогового регулирования в экономике зарубежных стран. Современное развитие теории налогового регулирования характеризуется противостоянием двух основных направлений. Представители первого направления рассматривают налоговое регулирование как орудие государственной экономической политики. Их противники считают, что государственное налоговое регулирование должно быть ограниченным.

Обобщая изложенное, можно утверждать, что налоговое регулирование имеет принудительный характер и служит основой взимания с учетом удовлетворения социально-экономических интересов налогоплательщиков и налогоплательщиков. Это предполагает прежде всего наличие инструментов налогового регулирования деятельности отдельных хозяйств, включая предпринимательские. Внутреннее содержание инструментов налогового регулирования выявляется, с одной стороны, через налоговые элементы, а с другой стороны, через функционирование оптимальных налоговых ставок, способных обеспечить социальную защиту населения в целом, в частности, работников.

По нашему мнению, налоги как социально-экономический инструмент обеспечивают: налоговое поступление от населения; регулирование бюджетных доходов; распределение полученных доходов. Тем самым процесс регулирования охватывает процесс осуществления контроля.

Рассматривая перечисленное, нетрудно заметить, что налогам присущи распределительная и контрольная функции. Некоторые экономисты выделяют три функции налогов: фискальную, регулирующую, стимулирующую. Выделяя функции стимулирования как основную, они исходят из того, что налоговые законодательства стран с развитыми налоговыми отношениями имеют большое количество налоговых скидок и льгот. Однако не следует забывать о том, что правительства, устанавливая различные налоговые льготы, действуют по принципу "гармонизации". На наш взгляд, наличие в налоговых законодательствах большого количества

---

<sup>2</sup> Черник Д.Г. Налоги Швеции // Финансы. №3. 2001.с.-24-25

Кузнецов Н.Г., Чернушева Н.И. Оптимизация системы единого налога на вмененный доход // Финансы. №6, 2001.с.-34-36

Гатаулин Ш.К. Налоги и налогообложение.-Т.:ГНК.Р.Узб, 1996.с.91-188

санкций дает право наряду со стимулирующей выдвинуть (и даже с большим основанием) "ограничивающую" функцию налогов в разряд основных.

В целом же эти функции, по нашему мнению, было бы более правильным объединить в одну- распределительную.

Рассмотрим кратко, что представляет из себя распределительная функция налогов.

Распределительная функция является основной, вытекающей из самой природы налогов, она характерна для всех государств во все периоды их существования и развития. С ее помощью образуются государственные денежные фонды и создаются материальные условия для существования и функционирования государства. По мере совершенствования производства значение этой функции возрастает. Это наглядно показывает вся история существования развитых стран, а в настоящее время и развитие нашего государства.

Распределительная функция налогов, с помощью которой происходит огосударствление части национального дохода в денежной форме, создает объективные предпосылки для повышения роли государства в регулировании экономики страны. Следовательно, она в значительной степени обуславливает существование контроля функции налогов.

Наличие этой функции также означает, что налоги, как активный инструмент распределительных процессов, оказывает существенное влияние на воспроизводство, стимулируя или сдерживая его темпы, усиливая или ослабляя накопление капитала, расширяя или сужая платежеспособный спрос населения. Эта функция неотделима от контрольной и находится с ней в тесной взаимосвязи. Возросшее значение налоговых доходов создает объективные условия для более широкого и углубленного их воздействия на процесс воспроизводства. В то же время регулирование производства, направленное на ускорение темпов экономического роста, повышает его доходность и в известной мере расширяет базу контрольной функции.

Выдвижение на первое место распределительной функции является вполне правомерным, поскольку налоги представляют собой финансовую категорию. С расширением негосударственных форм собственности и ограничением хозяйственных функций государства народнохозяйственные подходы к налогообложению, по нашему мнению, будут иметь более узкое применение.

Развитие производительных сил - вот тот высший принцип обложения, который должен лечь в основу распределительной функции с точки зрения которого наука имеет право оценивать распределительный процесс, не вторгаясь в область этики и сохраняя свой экономический нейтралитет.

Развитие распределительных процессов, как известно, выражается прежде всего в росте объема чистого национального продукта и его увеличении на душу населения. В связи с этим, распределительный процесс можно сформулировать так: налоги должны содействовать или, по крайней мере, не противодействовать абсолютному и относительному росту чистого национального продукта.

В такой общей формулировке этот процесс не может вызвать возражений ни с чьей стороны, поскольку общество заинтересовано в росте национального продукта.

В такой общей формулировке этот процесс не может вызвать возражений ни с чьей стороны, поскольку общество заинтересовано в росте национального продукта. Однако весьма спорна сама идея, что налоги способны содействовать развитию производства, так как они изымают определенную часть средств хозяйствующих субъектов, всегда в известной мере обескровливая их. Имеют принудительный характер и служат основой взимания с учетом удовлетворения социально - экономических интересов налогоплательщиков и налогоплательщиков. Это предполагает прежде всего наличие инструментов налогового регулирования деятельности отдельных хозяйств, включая предпринимательские. Не подлежит сомнению, что хозяйствующие субъекты были бы весьма облегчены, если бы те услуги, которые им оказывает государство, могли предоставляться бесплатно. Однако, содержание государственного аппарата - это необходимые издержки, без которых национальная экономика не может обойтись. Следовательно, нужно исходить из того, что известная доля национального дохода неизбежно должна изыматься из национальной экономики на нужды государственного управления, и речь может идти только о том, чтобы изъять соответствующую сумму средств с наименьшим ущербом для развития производительных сил. Дело в том, что одну и ту же сумму средств можно изъять с большим и с меньшим ущербом для развития экономики, и та система налогов, при которой это можно сделать с меньшим ущербом, является эффективной и содействует развитию экономики. Таким образом, то, что налоги до известной степени обескровливают хозяйствующие субъекты, не исключает возможности и необходимости построения налоговой системы в соответствии с социально- экономическим развитием.

Однако все споры по поводу выбора основной функции налогов решается самой жизнью. Уже давно отмечено, что налоговая система занимает подчиненное положение по отношению к экономике, т.е. не она господствует над экономикой, а экономика над ней. Но для успешного функционирования налоговой системы должны быть созданы соответствующие экономические условия.

Налоговое регулирование представляет собой совокупность процессов налогообложения, регулирующих эту систему государством; формы и методы их построения, методы исчисления налогов и налоговый контроль.

Компетенции органов власти в сфере налогового регулирования распределяются в разных странах в зависимости от типа хозяйства, государственного устройства, особенностей административно-территориального деления. Однако существует два основных типа построения взаимоотношений в этой области. Первый- государственный орган власти имеет "ведущее" значение в налоговой инициативе. Такой подход характерен тогда, когда государство играет основную роль в прямом налогообложении физических и юридических лиц. Например, ряд ставок

налогов определяются государственными органами власти и поступают в государственный бюджет, при этом местные власти, хотя и могут самостоятельно устанавливать налоговые ставки, вынуждены подстраиваться под проводимую высшими органами власти налоговую политику. Второй вид предполагает принцип долевого участия органов власти. Он характерен тогда, когда заранее в рамках распределения компетенций фиксируется доля каждого уровня власти в налогах. Так, наперед распределены доли в налогах на прибыль, НДС и т.д. Доля государственного бюджета составляет 90%, местного бюджета- 10%.

В зависимости от характера ставок налоговое регулирование также охватывает регрессивный, пропорциональный и прогрессивный налоги. При регрессивных налогах процент изъятия регулируется в учетом уменьшения или возрастания дохода. Регрессивное регулирование касается косвенных налогов. При пропорциональном налоге регулирование независимо от размера дохода способствует сохранению одинаковых ставок. Прогрессивное регулирование охватывает лишь доходы, так как при этом процент изъятия дохода возрастает с увеличением дохода.

Налоги в зависимости от их использования делятся на общие и специальные. Общие предназначены для финансирования текущих и капитальных расходов государственного и местных бюджетов, без закрепления за каким-либо определенным видом доходов. Специальные имеют целевое назначение. Например, средства социального страхования практически во всех государствах, включая и наше, используются только на социальное обеспечение и социальное страхование.

В нашей стране в настоящее время налоговое регулирование охватывает все основные виды налогов. Тем не менее само налоговое регулирование находится пока что в стадии становления. И здесь особо важное значение приобретает вопрос о том, насколько быстро пойдет процесс ее дальнейшего развития и совершенствования, при каких условиях она станет действовать по- настоящему эффективно.

Думается, прежде всего необходимо отметить, что налоговое регулирование представляет собой весьма сложное, эволюционирующее социальное образование, тесно связанное с развитием социально-экономических процессов.

Это показала трансформация налоговых систем в годы становления рыночной экономики. Она отразила: развитие корпоративных форм организации хозяйства с публичной отчетностью банков, акционерных обществ и др.; рост благосостояния общества и расширение круга собственников; расширение сферы влияния финансового капитала; укрепление правовых демократических основ государства. Все это способствовало превращению налогового регулирования в часть сложного и эффективного механизма регулирования хозяйственной конъюнктуры, в гибкий инструмент, воздействующий на уровень доходности различных видов собственности, на соотношение между накоплением и потреблением в производственной и непроизводственной сферах.

Происходящим в экономике изменениям соответствовала идентичность основных тенденций развития и совершенствования налогового регулирования. Существенные изменения в системе налогообложения в середине 90-х годов сделали более адекватным действующее налоговое законодательство новым условиям воспроизводства. К началу этого столетия особенно явными стали недостатки в системе налогообложения доходов предпринимателей и населения. Эта система была чрезвычайно сложной и запутанной, включала огромное число налоговых скидок и льгот, которые открывали простор для различного рода махинаций и позволяли крупным предприятиям, пользующимся услугами специальных фирм, уклоняться от налогообложения. Частый пересмотр различных положений налогового законодательства создавал конъюнктурные сложности.

Результатом многочисленных налоговых преобразований, проведенных на втором этапе становления рыночной экономики, явилось значительное уменьшение ставки отдельных налогов при одновременном сокращении применяемых льгот (см.табл.1).

Таблица 1

Ставки налога за 1996- 2004 гг. (в %)

| №п/п | Виды налогов     | 1996 | 2002 | 2004 |
|------|------------------|------|------|------|
| 1    | Налог на прибыль | 38,0 | 24,0 | 18,0 |
| 2    | НДС              | 28,0 | 24,0 | 20,0 |

Законодательное налоговое регулирование позволяет централизованно управлять экономической политикой государства. Вместе с тем такая централизация сочетается с гибкостью, которая обеспечивается за счет возможности ежегодно уточнять ставки налогов и приводить налоговую политику в соответствие с изменившейся экономической конъюнктурой. Важно подчеркнуть, что если ставки налогов являются "плавающими", т.е.могут ежегодно корректироваться в ту или иную сторону, то правила применения налогов в основном остаются стабильными и оптимальными в течении ряда лет.

В нашей стране, несмотря на известный исторический опыт, налоговое регулирование находится пока в состоянии, далеком от совершенства.

Развитие теории налогового регулирования будет способствовать совершенствованию налоговой политики в условиях рыночной экономики.