

## Сущность и содержание налоговой политики в современных условиях

© 2010 А.А. Миронов

Финансовая академия при Правительстве Российской Федерации

E-mail: center\_audita@mail.ru

В статье рассматривается содержание понятия “налоговая политика”, условия ее реализации в рамках ЕврАзЭС. Раскрыты ее цели и задачи, влияние на формирование доходной части бюджета; сформулированы стратегические цели налоговой политики в современных условиях.

*Ключевые слова:* налоговая политика, налоговая гармонизация, экономическое развитие.

В регулировании экономического развития государства и его субъектов большая роль отведена налоговой политике. Как категория налоговая политика имеет свое содержание, которое зависит от ряда внешних и внутренних факторов. На каждом этапе экономического развития государственная налоговая политика корректируется, имеет свои особенности.

В современной экономической науке налоговая политика справедливо рассматривается как часть финансовой политики государства. Ее содержание и цели исторически обусловлены социально-экономическим строем общества, а также состоянием государственных финансов. Процессы глобализации, происходящие в современной мировой экономике, развивающееся ускорение научно-технического прогресса требуют поиска новых научных концепций и теорий, в которых должна найти свое отражение налоговая политика.

В настоящее время трудно выделить однозначное определение категории “налоговая политика”, в таблице сгруппированы определения по трем основным подходам к определению данного термина.

Приведенные определения свидетельствуют, что налоговая политика является не только системой государственных действий в области налогов и налогообложения, но и частью всей экономической политики государства. Она отражает меру государственного вмешательства в экономику. Это, в свою очередь, обуславливается масштабами валового национального продукта (ВНП), перераспределяемого через государственный бюджет, и степенью воздействия налоговых мер на размещение ресурсов в частном секторе экономики. Основа налоговой политики может быть дискреционной и недискреционной. Дискреционная база означает, что осуществляются корректировки в налоговом законодательстве в зависимости от меняющейся экономической ситуации. Дискреционная налоговая поли-

тика предоставляет государству широкий выбор инструментов регулирования экономического развития.

Реализация налоговой политики осуществляется на разных уровнях регулирования экономики (см. рисунок).

Интеграция России в мировое экономическое пространство в условиях глобализации, заключение международных договоров и соглашений являются основой проведения налоговой политики в области гармонизации налогообложения. Мировое экономическое пространство, его образование и развитие, обусловленные выходом производительных сил, факторов производства, капитала за рамки отдельно взятых государств, не может обойтись без налоговой гармонизации.

Усиление внимания к налоговой гармонизации появилось в результате принятия участниками Экономического валютного союза (ЭВС), в который вошло 11 государств, решения о введении в обращение единой валюты - евро, повлиявшего на снижение конверсионных рисков и издержек, на увеличение прозрачности хозяйственных взаимоотношений между компаниями стран, входивших на тот момент в зону ЕС.

Существующие препятствия на пути обмена товаров, движения инвестиций и технологий, научных идей обусловлены несовершенством национальных налоговых законодательств, что и приводит к двойному налогообложению. Усилия мирового сообщества по принятию мер на законодательном уровне разных государств, по разработке механизмов, позволяющих избежать и устранить двойное налогообложение, сократить тяжесть налоговых обязательств при движении капитала из одной страны в другую, следует расценивать как важнейшее направление, основу налоговой гармонизации.

Принятая в 1992 г. Модель налоговой конвенции Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) по доходу и капиталу

## Характеристика категории “налоговая политика”

Подход	Первый (традиционный): Г.Б. Поляк, А.Н. Романов, М.В. Романовский, А.В. Толкушкин	Второй (функционально-целевой): И.М. Александров, И.И. Кучеров, В.Г. Пансков	Третий (стратегически-ориентированный): В.В. Ковалев, Н.Г. Лукьянова, И.А. Майбуров, Л.П. Павлова, Д.Г. Черник
Содержание	Характеризуется узконаправленностью и стремлением ограничить сферу применения налоговой политики исключительно областью налогов	Характеризуется выделением экономической сущности и(или) функциональных возможностей, указанием текущих целей осуществления налоговой политики	Характеризуется выделением целевых стратегических ориентиров, перспективных требований и(или) рамочных ограничений налоговой политики
Основные определения	<b>Налоговая политика</b> - система мероприятий, проводимых государством в области налогов, составная часть фискальной политики <sup>1</sup> . <b>Налоговая политика</b> - система мер, проводимых государством в области налогов и налогообложения <sup>2</sup> . <b>Налоговая политика</b> - комплекс мероприятий в области налогов, направленных на достижение каких-либо целей. Налоговые льготы, объекты и ставки налогов служат проявлением налоговой политики <sup>3</sup> .	<b>Налоговая политика</b> - комплекс мероприятий в области налогообложения, направленных на достижение целей пополнения бюджета государства <sup>4</sup> . <b>Налоговая политика</b> - совокупность экономических, финансовых и правовых мер государства по формированию налоговой системы страны в целях обеспечения финансовых потребностей государства, отдельных социальных групп общества, а также развития экономики страны за счет перераспределения финансовых ресурсов <sup>5</sup> . <b>Налоговая политика</b> - совокупность осуществляемых государством (муниципальным образованием) мероприятий, направленных на обеспечение современной и полной уплаты налогов и сборов, в объемах, позволяющих доставить ему полное финансирование <sup>6</sup> .	<b>Налоговая политика</b> - это составная часть экономической политики государства, направленная на формирование налоговой системы, обеспечивающей экономический рост, способствующей гармонизации экономических интересов государства и налогоплательщиков с учетом социально-экономической ситуации в стране <sup>7</sup> . <b>Налоговая политика</b> - это часть экономической политики государства, представляющая собой комплекс мероприятий (прежде всего в части формирования нормативно-правовой базы) по совершенствованию налоговой системы страны на основе стратегической концепции развития налоговой системы <sup>8</sup> . <b>Налоговая политика</b> - это составная часть социально-экономической политики государства, ориентированная на формирование такой налоговой системы, которая будет стимулировать накопление и рациональное использование национального богатства страны, способствовать гармонизации интересов экономики и общества и тем самым обеспечивать социально-экономический прогресс общества <sup>9</sup> .
Преимущества подхода	Определения легко воспроизводятся и легко запоминаются	Более развернутые, чем в первом подходе, определения, подчеркиваются функциональные возможности и экономическая сущность налогов и указываются цели реализации налоговой политики	Упрощение восприятия дефиниции налоговой политики, определения богаче, акцентируют внимание на высоком статусе налоговой политики
Недостатки подхода	Узкая направленность, сфера применения налоговой политики ограничивается только областью налогов	Сохраняющаяся неопределенность в аспекте функциональных возможностей (за исключением фискальной функции) налогов ограничивает восприятие налоговой политики	Попытка раскрыть одно понятие посредством отсылки к модификации аналогичного понятия

была направлена на разрешение на единой основе встречающихся в практике государств проблем в области международного двойного нало-

гообложения. Эта модель налоговой конвенции до настоящего времени имеет большое значение и заслуживает изучения не только для государств -

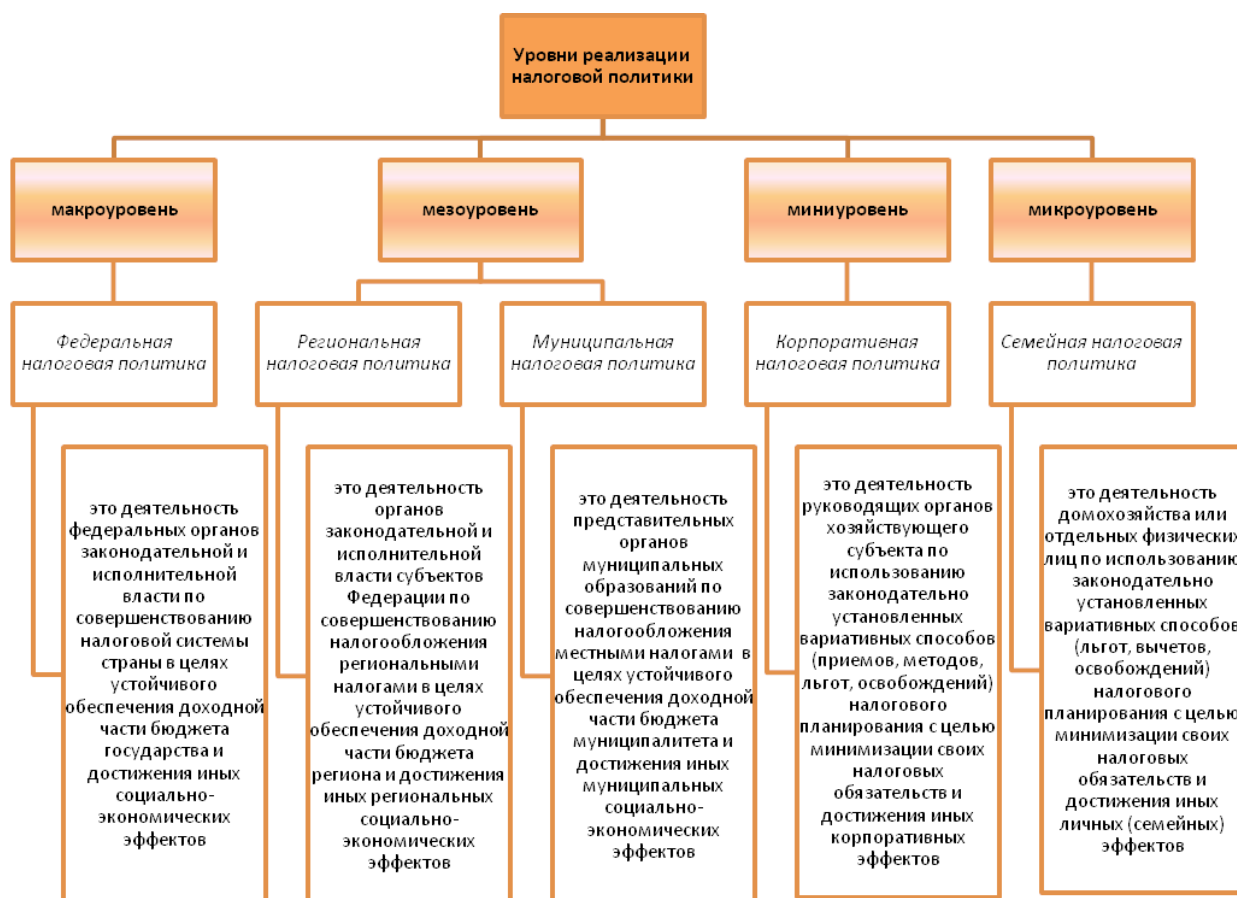


Рис. Уровни реализации налоговой политики

членов ОЭСР. Проблема гармонизации налогообложения является особенно актуальной для России в настоящее время. Она заключается в возможности организации совместной работы по налоговому администрированию, по пересмотру проблем налогообложения, деятельности реорганизованных налоговых органов государств.

Отметим, что налоговая гармонизация, предполагающая создание определенных территорий в мировом пространстве с единым налоговым режимом, возможна при условии соблюдения основных принципов, к которым в Европе относят три: 1) обеспечение свободы продвижения товаров и граждан; 2) исключение противоречий с налоговой политикой других стран; 3) предотвращение двойного налогообложения.

Можно отметить, что в настоящее время в России достигнуты определенные положительные успехи в области реализации налоговой политики и модернизации системы налогового администрирования. Однако налоговая гармонизация на европейском уровне предполагает решение более серьезных целей, таких, как:

- создание равных конкурентных условий для хозяйствующих субъектов в результате упразднения налоговых границ;

- объединение и унификация внутреннего рынка ЕС как основного двигателя интеграционных процессов;

- приведение в соответствие структуры налоговых систем, порядка взимания основных видов налогов во всех странах сообщества.

Процесс гармонизации, по мнению российских ученых и специалистов, должен коснуться прямых налогов - налога на прибыль (доходы) юридических лиц, налога на доходы физических лиц, социального налога, налога на имущество (недвижимость) юридических и физических лиц, а также косвенных налогов - налога на добавленную стоимость и акцизов. Последнее объясняется тем, что косвенные налоги оказывают большое влияние на международную торговлю, ценообразование, на долю налоговых поступлений в бюджет всех государств. Проблема гармонизации налогообложения прибыли (доходов) хозяйствующих субъектов - налогоплательщиков включает блок задач, например: уточнение понятий "основные средства", "амортизация", установление общих принципов отнесения на вычеты расходов на ремонт основных средств и др.

Решение проблемы гармонизации налогового администрирования зависит от разработки со-

вместных принципов, специфических форм и методов налогового контроля, унификации состава нарушений налогового законодательства и системы штрафных санкций. На всех этапах работы особый акцент следует делать на гармонизацию процедур налогового администрирования, поскольку налоговые службы реализуют совместную административную работу в складывающемся правовом пространстве. Информационное обеспечение процесса гармонизации налогового администрирования можно выделить, по нашему мнению, в качестве главного фактора этого процесса.

Следует отметить, что создание нового типа экономики в каждом из государств, проведение различного рода структурных реформ, влияющих на повышение качественного уровня жизни, требует оценки экономического и ресурсного потенциала государства. Под экономическим потенциалом понимается возможность экономики страны в целом, ее отраслей, предприятий, хозяйств осуществлять производственно-экономическую деятельность, способствовать развитию производства и потребления. Ресурсный потенциал, как важнейший показатель финансового обеспечения государства и бизнеса, зависит от налоговой нагрузки и результативности государственных расходов. Поэтому на первый план всегда выдвигалась бюджетно-налоговая политика.

“Бюджетно-налоговая политика - государственная политика налогообложения и государственных расходов, которая преследует цель поддерживать занятость населения на высоком уровне, стабильность экономики, способствовать росту ВВП”<sup>10</sup>.

Начиная с 2000 г., федеральный и расширенный бюджеты Российской Федерации ни разу не исполнялись с дефицитом. В Проекте указанного документа этот факт объясняется тем, что “сбалансированность была обеспечена без повышения налоговой нагрузки на экономику. ... Переход к исполнению бюджетов всех уровней через систему Федерального казначейства повысил прозрачность и подконтрольность финансовых потоков, обеспечил целевое использование бюджетных ассигнований”<sup>11</sup>. Кроме того, бюджет расширенного правительства исполнялся в последние годы с профицитом от 5 до 8 % ВВП. По этому показателю Россия отличалась от других стран: по странам ОЭСР в среднем бюджет исполнялся с дефицитом около 2 % ВВП. Резуль-

татом бюджетной политики России, проводимой в докризисный период, явилось значительное снижение государственного долга, в том числе и внешнего. К концу 2007 г. размер государственного долга снижен до 7,3 % ВВП, в том числе внешний долг - до 3,3 % ВВП. Для сравнения отметим, что величина государственного долга в 2000 г. была близка к 100 % ВВП. Сокращение государственного долга снизило макроэкономические риски и, таким образом, стало важным фактором повышения инвестиционной привлекательности российской экономики.

Вывод о том, что государственная налоговая политика зависит от стратегических и тактических установок в сфере экономики страны и проводимого ею экономического курса, достаточно часто можно встретить в современной экономической литературе.

Развитие налоговой политики в посткризисный период осуществляется в соответствии с “Основными направлениями налоговой политики на 2009 г. и на плановый период 2010 и 2011 годов”, одобренными Правительством РФ. Приоритеты Правительства РФ в области налоговой политики касаются создания эффективно сбалансированной налоговой и бюджетной системы, отказа от необоснованных мер в области увеличения налогового бремени.

<sup>1</sup> Финансово-кредитный экономический словарь / под ред. А.Г. Грязновой. М., 2002. С. 605.

<sup>2</sup> Барихин А.Б. Экономика и право: энциклопедический словарь. М., 2000. С. 327.

<sup>3</sup> Налоги и налогообложение / под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. СПб., 2006. С. 28.

<sup>4</sup> Александров И.М. Налоги и налогообложение. М., 2007. С. 313.

<sup>5</sup> Пансков В.Г. Налоги и налоговая система Российской Федерации. М., 2005. С. 50.

<sup>6</sup> Кучеров И.И. Налоговое право России. М., 2001. С. 26.

<sup>7</sup> Налоги и налогообложение: учебник / под ред. Д.Г. Черника, Л.П. Павловой. М., 2001. С. 55.

<sup>8</sup> Финансовый мир / под ред. В.В. Иванова, В.В. Ковалева. М., 2002. С. 360.

<sup>9</sup> Майбуров И.А. Теория и история налогообложения. М., 2007.

<sup>10</sup> Алиев Б.Х., Абдулгалимов А.М., Алиев М.Б. Теория и история налогообложения: учеб. пособие. М., 2008.

<sup>11</sup> Бюджетная стратегия Российской Федерации на период до 2023 года (Проект) / Минфин России. М., 2008.

Поступила в редакцию 05.05.2010 г.