

ВЕТРОВА Н.М., ГРИШАНКОВ М.В.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА НАЛОГОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ.

Понятие “экономический механизм” было введено английским экономистом А. Шекли в работе “Занимательная экономика”. Однако А. Шекли не проводит четкого разделения между механизмами и теми институтами, в рамках которых реализуется действие механизмов. Только в 80-х годах в работе французского экономиста Анри Кульмана¹ “Экономические механизмы” подробно рассматривается место экономических механизмов в аппарате экономической науки, дается их классификация и рассматриваются действующие в рыночной экономике механизмы – валютный, обеспечения равновесия производства и потребления, финансовый, инфляционный. Большое внимание уделялось также механизмам экономических циклов и теории мультипликаторов.

В самом общем виде экономические механизмы можно определить как необходимую взаимосвязь, естественно возникающую между различными экономическими явлениями, в рамках общих экономических законов и регулируемой социально-экономической среды. В целом экономический механизм предполагает элементы государственного законодательства, корпоративного права, правовые формы соединения труда и капитала в рамках предприятий, механизм налогового регулирования.

Теоретический аспект механизма налогового регулирования непосредственно основан на сущности налогов. При этом под термином “механизм налогового регулирования” понимается совокупность мероприятий государства, направленных на развитие экономики путем применения нормы изъятия средств в бюджет в результате повышения или понижения существующего уровня налогообложения (ставки прямого индивидуального подоходного налога, системы ускоренной амортизации капитала предприятий, налоговых скидок на инвестиции, налогового кредита, разнообразных специальных налоговых льгот, поощряющих деловую активность). Сущность механизма налогового регулирования заключается, с одной стороны, в том, что он представляет собой специфическую форму общественных отношений, возникающих между людьми и государством в процессе производства, распределения и потребления. С другой стороны, – в том, что он является методом косвенного воздействия государства на экономику, политику и социальную сферу посредством налогового планирования, налогового законодательства и налоговой системы. Государство, варьируя объемы совокупного налогового изъятия доходов юридических и физических лиц, перераспределяет часть их доходов в общенациональных интересах за счет изменения налоговых ставок, льгот, санкций, видов налога, структуры налоговой системы, сроков взимания, способов обложения, методов исчисления налогов и т.д.

Можно выделить основные сферы влияния механизма налогового регулирования: производство, потребление, перераспределение, обмен, накопление, сбережение, инвестирование, ценообразование, инфляция, спрос и предложение, структурные преобразования экономики, ресурсосбережение, экология, социальная сфера, НТП, жизненный уровень населения, формирование государственного бюджета, объем дотаций, субвенций, трансфертных платежей.

При осуществлении механизма налогового регулирования следует учитывать, что налоги затрагивают материальные интересы каждого человека и принуждают ограничивать свои потребности. Вследствие этого каждый стремится противодействовать воздействию налогового механизма посредством увеличения дохода через повышение эффективности производства товаров, снижение себестоимости, изменение цен, их повышение и переложение на покупателя, а также посредством сокрытия и (или) минимизации доходов. И история налогов свидетельствует о практических и теоретических поисках путей использования налоговой системы в регулировании экономики и о постепенной выработке, расширении и усложнении структуры механизма налогового регулирования на основе общепризнанных принципов налогообложения.

В течение веков произошла эволюция налогообложения. На начальном этапе возникновения налоги носили временный или чрезвычайный характер, их рассматривали отдельно в отношении доходности, степени наложения и взимания. Постепенно налоги стали обязательными и постоянными платежами для подданного сословия и заменили доходы от государственных регалий. Налоги вводили по указу правителей по мере надобности, расширяя круг налогоплательщиков и объектов обложения. Многочисленность налогов делала их взимание сложным и дорогостоящим. Рост доли налогов в государственных доходах, превращение их в основной источник государственного бюджета определил необходимость развития теории и принципов налогообложения, признания принципа справедливости и равномерности для всех видов доходов. Налог стали рассматривать как часть единого целого и все более ориентироваться на то, чтобы все виды доходов облагались в равной пропорции. Совокупность налогов и налоговое устройство стали называть податной, затем налоговой системой.

В новое время постепенно устраняются мелкие налоги, что упростило налоговую систему и позволило облегчить определение их последствий и установление соотношений между ними, снизить расходы на их взимание. Налоговая система стала изменяться по решению выборных лиц верховной власти государства. Периодически выдвигалась идея единого налога, который бы объединил все виды налогов. Например, физиократы (Ф. Кено) рекомендовали ввести один земельный налог. История советских финансов имеет пример введения не общего, а единого сельскохозяйственного налога в 1923 году вместо множества налогов на крестьян (продналог, подворно-денежный налог, общегражданский сбор, местные налоги). Современная налоговая система развитых стран – результат длительного исторического процесса становления и развития государственности, со сложным механизмом налогового регулирования, связанным со всеми сторонами жизнедеятельности общества, располагающим необходимым налоговым аппаратом и мощной материально-технической базой.

Налоги классифицируют по разным признакам: объекту, субъекту, ставке налога, способам, принципам взимания и распределения, возможности их переложения и т.д. Сейчас наиболее распространено деление на прямые и косвенные налоги, а также распределение налогов по административным уровням и соответствующим бюджетам. Прямое и косвенное обложение прошло эволюцию: изменялось соотношение между прямым и косвенным обложением, менялся прогрессивный и регрессивный характер налогов. Прямое обложение в виде поземельного, поимущественного налога сменилось подоходным. От косвенного однократного обложения узкого круга товаров повседневного спроса перешли к многократ-

ному обложению практически всех видов товаров на всех стадиях их обработки и реализации, т.е. от акциза к налогу с оборота и сейчас – к НДС.

В бывшем СССР развитие налоговой системы проходило в направлении, противоположном практике зарубежных стран. Налоговые отношения между бюджетом и предприятиями были заменены распределением прибыли государственными органами, обязательными отчислениями от прибыли в связи с преобладанием государственной собственности, был гипертрофированный акциз и слабое развитие личного подоходного обложения. Формирование советской налоговой системы, кроме периода НЭПа, исходило из постулата постепенного отмирания налогов.

Развитие мировой практики реформирования налоговой системы основывалось на необходимости совершенствования и превращения налоговой системы в гибкий инструмент социально - экономического регулирования. Постепенно расширялся инструментарий налогового регулирования, вводились более обобщенные виды налогов. От маневрирования видами налогов перешли к более тонким и гибким автоматическим инструментам: налоговым ставкам и льготам, одновременно сохраняя и используя другие, более совершенные элементы налога и налоговой системы в регулировании экономики. Однако многочисленность налоговых льгот создавала неясность в определении и формировании государственного бюджета, требовала их специального учета. Впервые такой анализ и учет в форме “налоговых расходов” стали применять со второй половины 1960-х годов и планировать налоговые расходы при составлении государственного бюджета в экономически развитых странах.

Налоговое планирование повышает эффективность механизма налогового регулирования с целью:

1. государственного планирования налоговых поступлений и “налоговых расходов”: планирования налогов налогоплательщиков;
2. правового обеспечения налоговых отношений – налоговое законодательство: контроль за исполнением закона, ответственность за нарушение налогового законодательства;
3. создания и совершенствования налоговой системы: элементы налога, виды налогов, структура налоговой системы и способы взимания налогов, методы исчисления, бухгалтерский, налоговый учеты, сроки и время взимания налогов и т.д.

Указанные аспекты формирования механизма налогового регулирования имеют особое значение для Украины, поскольку анализ экономической жизни выявил отсутствие оптимальной налоговой системы в стране.

Так, пока при государственном планировании налоги рассматриваются только как источник формирования бюджета, не анализируются государственные доходы и расходы, не оценивается эффективность при предоставлении льгот, как это делается в других странах. Государство использует инструменты налогового регулирования, в частности, налоговые льготы, без практического прогноза и оценки их эффективности.

В отличие от государства налогоплательщики стремятся планировать уменьшение уплаты налогов законными и незаконными способами, как на государственных, так и на коммерческих предприятиях. А в Украине механизм налогового регулирования не включает процесса повышения качества налогового контроля, что усложняет процесс управления и, по сути, не дает ожидаемого результата воздействия на производство, потребление, накопление, предложение и спрос, инвестирование, структурное преобразование, социальную сферу, бюджет, инфляцию и т.д. В области налогового контроля необходимо осуществить конкретные шаги по повышению собираемости налогов. Перед фискальными органами должна быть поставлена задача реализовать комплекс мер, которые позволят установить справедливый налоговый порядок для крупных предприятий, занятых в сфере материального производства и являющихся исправными плательщиками налогов; их налоговое бремя необходимо ослабить. В то же время для фирм и физических лиц, которые сейчас уклоняются от налогообложения, должен быть усилен контроль и на них перенесена основная тяжесть налогообложения. Внедрение механизма налогового контроля поможет предотвратить незаконные способы минимизации налогов, не оставив лазеек для мошенничества. Это будет способствовать устранению возможности уклонения от налогов, а планирование законных способов уменьшения налогов должно помогать налогоплательщикам увеличить остающуюся прибыль, направить свой капитал в наиболее выгодные отрасли и предприятия, обеспечить конкурентоспособность товаров и услуг.

Государственной власти надлежит найти способы расширения диапазона решений в системе налогов, иначе любая предпринимательская деятельность и экономический расчет теряют смысл. Правовой вакуум в налоговых отношениях необходимо устранить тщательной проработкой и принятием Налогового Кодекса Украины.

В настоящее время реформирование налоговой системы в Украине осуществляется на основе законов и подзаконных актов 1993–1998 гг. Практика показала несовершенство принятых в 1993 году законов, их несоответствие реальной действительности, их негативное влияние на развитие экономики. Они часто подвергаются изменениям и дополнениям, что отрицательно сказывается на налоговой дисциплине и налоговых поступлениях. Кроме того, принимается масса дополнительных документов: постановлений, инструкций, писем, положений Правительства Украины, Государственной налоговой администрации, Министерства финансов. Иногда законы, изменения, дополнения принимаются задним числом, что не имеет аналогов в мировой практике. Кроме этого, необходимо учитывать, что много времени занимает процедура рассмотрения принятия изменений и дополнений налоговых законов и требуется определенное время для оценки результатов изменений налоговой системы.

Важнейшей задачей формирования налогового механизма в Украине является совершенствование налоговых отношений от принятия закона до его исполнения, соответствия закона принципам налогообложения (определенность, известность, удобство для налогоплательщика и т.д.). Следует сформулировать вопросы защиты всех участников налоговых отношений, а ответственность за нарушения налогового законодательства - конкретизировать.

При разработке и реализации налоговой системы в Украине должны использоваться эффективные системы в качестве инструмента управления экономикой, с учетом украинской специфики, направлений мировой интеграции, тенденций развития зарубежных налоговых систем и опыта рыночных реформ.

¹ Кульман А. Экономические механизмы. / Перевод с французского Е.А. Островской. - Прогресс. Универс. – 1993. – С.20.