Шварц Павел Григорьевич. Механизмы реализации государственной политики налогообложения доходов физических лиц в России : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Ростов н/Д, 2002 174 c. РГБ ОД, 61:03-8/1858-9

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Методологические основы государственной политики налогообложения доходов физических лиц в России 11

1.1. Роль налоговой политики в реализации содержания, значения и функций налогов 11

1.2.Применение принципов налогообложения при взимании налогов на доходы физических лиц 40

Глава 2. Практические аспекты налогообложения доходов физических лиц в условиях перехода к рыночным отношениям в Российской Федерации 57

2.1 .Анализ эволюции налогообложения доходов физических лиц в России... 57 2.2.Экономико-правовая регламентация элементов налога при осуществлении

налоговой политики государства 69

2.3.Концептуальные направления государственной политики в области реформирования действующей системы налогов на доходы физических лиц 89

Глава 3. Развитие механизмов реализации государственной и региональной политики налогообложения доходов физических лиц в России 109

3.1 .Совершенствование налогового законодательства на федеральном и региональном уровне 109

3.2.Реализация государственной политики налогообложения доходов

физических лиц на основе улучшения налогового

администрирования 128

Заключение 150

Список литературы 154

Приложения 163

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Институциональные изменения, произошедшие в экономике России за последнее десятилетие, предопределили поиск принципиально новых подходов и методов к ее управлению, одним из которых является создание стабильной налоговой системы, адекватной государству рыночного типа. Радикальное преобразование действующей налоговой системы назрело давно, поскольку сфера налогообложения охватывает довольно широкий круг отношений, связанных с процессом финансового обеспечения деятельности государства, регионов и муниципальных образований и непосредственного участия в нем юридических и физических лиц, и это реформирование является одним из важных условий обеспечения устойчивого экономического роста, активизации инвестиционных процессов, поддержки субъектов малого предпринимательства, предотвращения утечки капитала из страны, снижения объемов «теневого» бизнеса.

Международный опыт функционирования налоговых систем государств с развитой рыночной экономикой подтверждает, что наиболее крупной доходной статьей зарубежных бюджетов является подоходный налог с населения, уплачиваемый по прогрессивной шкале. Его влияние на реальный уровень жизни физических лиц и выравнивание их доходов имеет важное экономическое и социальное значение. Нерешенные на протяжении многих лет проблемы функционирования налоговой системы явились следствием проводимой в нашей стране налоговой политики, носящей ярко выраженный фискальный характер. В этой связи особую актуальность и значимость приобретает исследование осуществления, механизмы реализации и перспективы развития современной государственной политики налогообложения доходов физических лиц в России.

Степень изученности проблемы. По мере формирования института государства и его влияния на развитие экономических отношений, видоизменялись научные теории налогов. Определение принципов налогообложения и основ построения налоговой системы сформулированы в

классических трудах западных ученых - А.Вагнера, Д.С.Милля, У.Петти, Д.Рикардо, Э.Селигмана, Ж.Сисмонди, А.Смита, Ж.Б.Сэя, российских исследователей - М.М.Алексеенко, А.А.Исаева, И.Х.Озерова, М.Н.Соболева, А.А.Соколова, А.А.Тривуса, Н.И.Тургенева, И.И.Янжула. Проблемам налогообложения посвящены работы современных отечественных и зарубежных авторов А.В.Брызгалина, Е.М.Бухвальда, Л.В.Дуканич, В.С.Золотарева, З.А.Клюкович, В.Г.ІСнязева, Н.Г.Кузнецова, А.Лэффера, А.Маршалла, В.Ю.Наливайского, Л.П.Окуневой, Л.П.Павловой, В.Г.Панскова, С.Г.Пепеляева, В.М.Родионовой, М.В.Романовского, Р.Г.Сомоева, Дж.Ю.Стиглица, Д.Г.Черника, С.Д.Шаталова, Т.Ф.Юткиной и других, в которых раскрывается природа возникновения налогов, проводится анализ их экономического содержания, дается теоретическое обоснование влияния налоговой политики государства на укрепление доходной части бюджетов всех уровней, развития общества в целом.

Вместе с тем, в экономической литературе акцент сделан на общие тенденции, характеризующие налоговую политику государства. Специфические особенности ее проведения в отношении юридических и физических лиц практически не раскрываются. Недостаточная изученность и разработанность вопросов осуществления государственной политики налогообложения доходов физических лиц, актуальность, теоретическая и практическая значимость указанной проблемы, предопределили цель и задачи данного исследования.

Цель и задачи работы. Целью диссертационного исследования является разработка теоретических и практических направлений развития и механизмов реализации государственной политики налогообложения доходов физических лиц в условиях экономических реформ, проводимых в России.

Для достижения поставленной цели в диссертации решены следующие задачи:

•рассмотрены экономическое содержание налогов и дискуссионные вопросы теории налогообложения доходов физических лиц;

•изучены методологические основы государственной налоговой политики и ее типы;

•обобщен международный опыт налогообложения доходов физических лиц и проанализированы возможности его применения в Российской Федерации;

•дана оценка экономико-правовой регламентации элементов налога при осуществлении налоговой политики государства;

•раскрыты концептуальные направления государственной политики в области реформирования действующей системы налогов с доходов физических лиц;

•определены механизмы реализации государственной политики налогообложения доходов физических лиц, приоритетные подходы повышения ее результативности на основе совершенствования федерального и регионального налогового законодательства и улучшения налогового администрирования.

Объектом исследования явились проблемы теории, методологии и практики осуществления и механизмы реализации государственной политики налогообложения доходов физических лиц в Российской Федерации.

Предметом исследования являются экономические отношения, складывающиеся в процессе взаимодействия государства,

налогоплательщиков и налоговых агентов при взимании налогов на доходы населения.

Теоретической и методологической базой исследования послужили труды ведущих отечественных и зарубежных ученых, посвященные проблемам осуществления налоговой политики государства, организации налоговой системы, законодательные и нормативные акты, а также материалы научных конференций и периодических изданий.

Исследования проводились с применением общих методов научного познания: наблюдения, сравнения, системного и логико-смыслового анализа. Статистические данные проанализированы с применением методов выборки, группировки, сравнения и обобщения, а также графических методов.

Информационно-статистической базой исследования и обоснования основных положений диссертационной работы явились данные Государственного комитета Российской Федерации по статистике, отчетно-аналитическая информация Министерства финансов Российской Федерации, Министерства Российской Федерации по налогам и сборам, Федеральной службы налоговой полиции России, Управления Министерства Российской Федерации по налогам и сборам по Ростовской области, а также материалы, собранные автором в процессе практической деятельности.

Основные положения диссертации, выносимые на защиту.

1. Налоги, представляют собой многоаспектную категорию, имеющую тройственный характер: правовой, экономический и социальный, и выполняют две функции - фискальную и регулирующую. Практическую реализацию абстрактная категория налогов находит в различных организационно-правовых формах (сборы, отчисления и др.), среди которых основное место занимает налог. По мнению автора исследования, содержание налога не в полной мере отражено в налоговом законодательстве, что не позволяет раскрыть потенциал, заложенный в этой форме экономических отношений. Дефиницию «налог» можно представить как обязательный, законодательно установленный платеж, безвозмездно и безэквивалентно взимаемый с юридических и физических лиц в бюджет и внебюджетный фонд, предназначенные для реализации экономической и социальной политики государства. Правовое закрепление статуса налога позволяет обеспечить реальное достижение паритета интересов государства и налогоплательщиков.

2. Налоговая политика, являясь надстроечной категорией, выступает в виде комплекса экономических и финансово-правовых мероприятий, проводимых государством в сфере налогов и налогообложения, в интересах корпоративных объединений и отдельных социальных групп населения, и выполняющих конкретные социально-экономические задачи, стоящие перед обществом. Анализ типов государственной налоговой политики позволил обосновать подходы к дифференциации моделей налогообложения различных

категорий налогоплательщиков.

3. Налоги являются необходимым звеном экономических отношений с момента возникновения государства, трансформация и изменение форм которого, всегда сопровождается преобразованиями в налоговой политике. Реализуя налоговую стратегию и тактику, государство воздействует на личные доходы и сбережения, влияет на производство и предложение товаров и услуг, регулирует инвестиции и платежеспособный спрос населения посредством адекватной налоговой системы.

4. Опыт применения подоходной системы налогообложения продемонстрировал необходимость введения в регионах Российской Федерации специальных налоговых режимов, которые оказывают существенное влияние на уровень предпринимательских доходов, развитие малого бизнеса, предотвращение ухода налогоплательщиков в «теневую» экономику, что предопределяет направления реформирования упрощенной системы налогообложения, учета и отчетности для субъектов малого предпринимательства и единого налога на вмененный доход для определенных видов деятельности.

5. Приоритетным механизмом реализации налоговой политики государства является формирование эффективного налогового законодательства, как фактора стабилизации доходной базы бюджета, направленного на усиление справедливости, соразмерности и равенства налогообложения, посредством отмены необоснованных льгот, снижения налоговой нагрузки на фонд оплаты труда и расширения категорий налогоплательщиков.

6. Действенным механизмом реализации налоговой политики, влияющим на стабилизацию государственных и муниципальных финансов, выступает налоговое администрирование, совершенствование которого направлено на определение первоочередных направлений налогового контроля, усиления результативности и реформирования контрольно-экономической работы налоговых органов, повышения собираемости налоговых платежей.

Научная новизна проведенного исследования состоит в комплексном рассмотрении теоретических и практических вопросов реализации государственной политики налогообложения доходов физических лиц, основанном на объективных взаимосвязях и взаимозависимости между формами налогообложения и источниками уплаты налогов. Элементами реального приращения научного знания являются следующие:

• уточнена дефиниция «налог», как обязательный, законодательно установленный платеж, безвозмездно и безэквивалентно взимаемый с юридических и физических лиц в бюджет и внебюджетный фонд, предназначенные для реализации экономической и социальной политики государства, что позволяет разграничить концептуальные подходы к определению категорий «налоги» и «налог», которые неоднородны по своей сути;

• сформулировано авторское определение налоговой политики как надстроечной категории, выступающей в виде комплекса экономических и финансово-правовых мероприятий, проводимых государством в сфере налогов и налогообложения, в интересах корпоративных объединений и отдельных социальных групп населения, и выполняющих конкретные социально-экономические задачи, стоящие перед обществом;

•раскрыта экономико-правовая сущность понятия «доход физического лица», как объекта налогообложения, представляющего собой часть материальных благ (в виде имущества или экономической выгоды), полученных в денежной или натуральной форме, улучшающих его имущественное состояние и учитываемых в случае возможности их оценки;

• проведена систематизация объектов налогообложения по налогу на доходы физических лиц по предметам налогообложения, для определения вероятностных возможностей выявления объектов налогообложения и дифференциации плательщиков исходя из их экономического потенциала, в целях совершенствования шедулярного построения налоговой базы;

• предложен новый подход к определению методики расчета необлагаемого минимума при подоходном налогообложении физических лиц

с учетом инфляции, что может быть использовано для обоснования корректировки уровня индексации и периодичности введения применяемых стандартных налоговых вычетов;

• разработаны мероприятия по совершенствованию специальных налоговых режимов - упрощенной системы налогообложения, учета и отчетности для субъектов малого предпринимательства и единого налога на вмененный доход для определенных видов деятельности на региональном уровне, способствующих мобилизации доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также государственных внебюджетных фондов;

• определены механизмы реализации государственной налоговой политики посредством формирования стабильного и эффективного налогового законодательства и установления результативного налогового администрирования, в том числе методы выявления объектов налогообложения; изменения приоритетных направлений работы налоговых инспекций, организационной структуры налоговых органов, содействующих реализации основных целей и задач современной государственной политики налогообложения доходов физических лиц в России.

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что в диссертации обобщена и систематизирована практика проведения политики налогообложения доходов физических лиц на общероссийском и региональном уровнях с учетом соответствующего зарубежного опыта. Выводы и рекомендации работы использованы при формировании региональной налоговой политики представительными органами власти, при разработке нормативно-правовых актов по налогообложению в Ростовской области, могут быть применены в практической деятельности налоговых органов всех уровней.

Материалы исследования используются при чтении лекций по налогообложению доходов физических лиц в Отделении Академии Юго-Западного банка Сберегательного банка Российской Федерации, проведении занятий в системе повышения квалификации профессиональных бухгалтеров

при НОУ «Международный центр подготовки кадров», РРООО общество «Знание» России, Ростовском территориальном институте профессиональных бухгалтеров.

Апробация результатов исследования. Предложения автора, направленные в комиссии Администрации г.Ростова-на-Дону и Департамента потребительского рынка товаров и услуг Ростовской области по совершенствованию регионального налогового законодательства, были использованы Законодательным Собранием Ростовской области при внесении изменений и дополнений в Областной закон Ростовской области «О налоге с продаж» от 9.09.1998 г. № 10-ЗС, в Областной закон «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности» от 30.11.1998 г. № 14-ЗС, в решение «Об установлении стоимости патентов на 2000 год для граждан, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица» от 29.11.1999 г. № 35, в решение «Об установлении стоимости патентов на 2001 год для граждан, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица» от 29.11.2000 г. №63.

Рекомендации автора нашли отражение также при утверждении решения Городской Думы г. Ростова-на-Дону «О принятии «Положения о едином целевом сборе на нужды муниципальной милиции, благоустройство города и социальную защиту населения в новой редакции» от 22.08.2000 г. № 292; в Муниципальной программе поддержки малого предпринимательства г. Ростова-на-Дону на 2000-2002 годы; применяются в практике работы Инспекции МНС РФ по Ленинскому району г. Ростова-на-Дону; докладывались и обсуждались на четырех межрегиональных и региональных научно-практических конференциях.

Публикации. Результаты исследований опубликованы в практическом пособии, одиннадцати статьях и трех тезисах докладов объемом 20,6 п.л.

## Роль налоговой политики в реализации содержания, значения и функций налогов

Среди множества рычагов, посредством которых государство воздействует на экономику, важное место занимают налоги. При переходе от административно-командных методов управления к экономическим, резко возрастает роль и значение налогов, как одного из регуляторов рыночной экономики, инструмента стимулирования и развития приоритетных отраслей хозяйства, механизма перераспределения доходов организаций и граждан. За последние четыре года в нашей стране наблюдается тенденция увеличения доли налогов в доходной части бюджета, о чем свидетельствуют следующие данные:

Возникновение налогов обусловлено объективными экономическими и социальными условиями развития общественного воспроизводства, необходимостью концентрации достаточных финансовых ресурсов для функционирования государства как политической надстройки, стоящей над обществом. Именно с разделением общества на классы и возникновением государства, по мнению многих ученых, появились налоги, как «взносы граждан, необходимые для содержания... публичной власти...»2. В истории развития общества еще ни одно государство не смогло обойтись без налогов, поскольку для выполнения своих функций по удовлетворению коллективных потребностей ему требуются определенные суммы денежных средств для финансирования структур, обеспечивающих его существование. утверждал П.Ж.Прудон «в сущности, вопрос о налоге есть вопрос о государстве»1.

По мере своего развития, государству была необходима не только система, но и научная теория налогообложения, обосновывающая его общественно-необходимую значимость, полезность и глубинный смысл. Не случайно французский философ Ш.Л.Монтескье в своем сочинении «О духе законов» отмечал: «Ничто не должно столь точно регулироваться мудростью и разумом, как соотношение между той частью, которую забирают у подданных, и той, которую им оставляют»2.

Представление о сущности и роли налогов, их месте в экономических отношениях менялось по мере развития общества. Эволюция наиболее ранних западных налоговых теорий протекала от появления теории обмена и ее разновидностей - атомистической (С.Вобан, Ш.Л.Монтескье), выгоды (Вольтер, Т.Гоббс, О.Мирабо), теории наслаждения (Ж.Сисмонди), по которым налог рассматривался как плата граждан за оказываемые государством услуги (выгоды, наслаждения) по охране их жизни и имущества; теории налога как страховой премии (Э.Жирарден, Д.Мак-Куллох, А.Тьер), по которой налог выступал страховым платежом, уплачиваемым населением на случай наступления определенных экстремальных ситуаций: войны, стихийных бедствий, кражи и др.; «классической» теории налогов (П.Годме, Д.Рикардо, А.Смит), где налогам отводилась в основном фискальная функция, нежели регулирующая, роль одного из видов государственных доходов, необходимых для содержания власти; до теории налога как жертвы (Н. Канар, Д.С.Миль, К.Эеберг).

## .Анализ эволюции налогообложения доходов физических лиц в России

Наиболее существенное влияние на социально-экономическое развитие страны, повышение реального уровня жизни населения государство оказывает через проведение налоговой политики и установление соответствующей ей налоговой системы, которые меняются в зависимости от экономических, социальных и политических процессов, происходящих в обществе. На самых ранних стадиях развития государственного устройства одной из первоначальных и архаичных форм налогообложения признано считать жертвоприношение, как способ «добровольно-принудительного» изъятия, сначала, в пользу духовной власти, как сказано в Пятикнижии Моисея: «... и всякая десятина на земле из семени земли и из плодов дерева принадлежит Господу», а затем, светской: «... отдавайте кесарево кесарю, а Божие Богу»1.

Со времен Древнего Рима налоги стали подразделяться на прямые и косвенные, т.е. прямые взимаются в процессе получения или накопления материальных благ, устанавливаются непосредственно на имущество или доход и делятся на реальные и личные. К первым относились, например, поземельный, подомовой, промысловый налоги. Ко вторым относились подушная подать, подоходный налог, налог на наследство и др. При косвенном налогообложении объектом обложения является, как было сказано выше, стоимость товаров или услуг, взимаемых с потребителя посредством переложения.

Взыскание налогов никогда не проходило гладко, поскольку налогоплательщики не были согласны с предъявляемыми требованиями по их уплате. Нередко, протест находил свое выражение в насилии, мятежах и бунтах, что отражало неумелую налоговую политику властей. Достаточно вспомнить российскую историю и восстание древлян в 945 г., возникшее в связи с попыткой киевского князя Игоря дважды в году собрать дань, «забыв, что умеренность есть добродетель власти»1, или, имеюпще известность «соляной бунт» (1646-1647 гг.), в царствование Алексея Михайловича, возникший в связи с повышением акциза на соль, наиболее сильно ударившим по беднейшим слоям населения.

На Руси, с объединением государства в конце IX века, основным источником доходов княжеской казны была дань, а во времена татаро-монгольского нашествия основным прямым налогом стал «выход», взимавшийся с каждой души мужского пола и с головы скота. Косвенные налоги в виде пошлин и торговых сборов в то время обычно были таковы: «С воза - пошлины деньга, если кто поедет без воза, верхом на лошади, но для торговли - платить деньгу же, со струга (ладьи) - алтын»2.

При Иване III вместо «выхода» в качестве главного прямого налога вводится денежный оброк с черносошных крестьян и посадских людей. Дополнительно взимались налоги: «ямские», «пищальные», сборы на строительство засек - укреплений на границах Московского государства. В XV веке формируется система сборов для содержания местных органов власти - «корм».

Иваном IV Грозным была установлена стрелецкая подать на создание регулярной армии и «полоняничные деньги» для выкупа людей, захваченных в плен. Для определения размера прямых налогов служило сошное письмо, предусматривающее измерение земельных площадей, путем перевода полученных данных в условные податные единицы «сохи». Проведенной реформой местного управления были ликвидированы кормления и введен новый централизованный налог для содержания должностных лиц - «четверговые деньги», взиманием которого занимались «чети» - первые государственные учреждения, ведающие сбором податей.

## Совершенствование налогового законодательства на федеральном и региональном уровне

Государство, стремясь достичь поставленных целей по развитию экономики и повышению благосостояния граждан, создает налоговую систему посредством применения такого механизма налоговой политики, как утверждение налогового законодательства и контролирует ее эффективность на основе иного механизма налоговой политики - установление налогового администрирования, а также использует благодаря этим механизмам налоговые рычаги и стимулы в виде таких инструментов, как формирование налоговых баз, изменение порядка уплаты налога (сбора), обеспечение уплаты налога (сбора), определение ставок, налоговых льгот, введение специальных налоговых режимов, применение финансовых санкций и др. (см. рис.2 на с.22).

Региональная налоговая политика, как составная часть государственной налоговой политики, обладает особым статусом. Субъекты РФ, используя указанные механизмы и инструменты в направлении обеспечения собираемости налогов и сборов, мобилизации налоговых поступлений в бюджеты всех уровней для поддержания экономического и социального развития страны и территорий, эффективно осуществляют регулирование доходов юридических и физических лиц и стимулирование их предпринимательской активности. «Налоговая политика в России, с ее федеративным государственным устройством, признана одним из главных элементов региональной политики, нацеленной на выравнивание условий социально-экономического развития регионов при создании единого экономического пространства. Она призвана также способствовать развитию местного самоуправления»1.

С помощью системы правовых норм, обусловленных проводимой налоговой политикой, государство, как единая политическая организация общества, обладающая суверенитетом, распространяющая свою власть на все население в пределах территории страны, имеющая специальный аппарат управления и принуждения1, обеспечивает выполнение своих функций. Согласно ст.2 НК РФ «законодательство о налогах и сборах регулирует властные отношения по установлению, введению и взиманию налогов и сборов в Российской Федерации, а также отношения, возникающие в процессе осуществления налогового контроля, обжалования актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц и привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения»2.

Центральное место в системе правовых налоговых норм занимает Налоговый кодекс Российской Федерации, который в ст.1 устанавливает следующую структуру налогового законодательства:

Налоговый кодекс;

федеральные законы о налогах и сборах;

законы и иные нормативные правовые акты о налогах и сборах субъектов Российской Федерации;

нормативные правовые акты о налогах и сборах представительных органов местного самоуправления.

Применение национального и международного налогового законодательства в рамках п.4 ст. 15 Конституции РФ и ст.7 НК РФ представляет приоритет нормам международного права, предусматривающих избежание двойного налогообложения в соответствии с принимаемыми соглашениями на уровне двух и более государств.