Бушмин Евгений Викторович. Формирование современной системы налогообложения (Орг.-экон. аспект) : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Москва, 1998 162 c. РГБ ОД, 61:99-8/102-6

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава I. Налоги в системе государственного регулирования переходной экономики 7

1. Тенденции и трансформационные процессы развития налоговой системы переходного периода

2. Теоретико-концептуальная схема организационно-функциональной роли налогов в развитии экономики 24

3. Повышение эффективности налогового администрирования при решении задачи снижения налогового давления 39

Глава II. Организационно-экономические основы формирования эффективной налоговой системы страны 63

1. Обоснование и организация реализации схемы-модели активного взимания налогов 63

2. Использование организационно-структурных резервов налоговой системы 84

3. Направления совершенствования информационно-аналитического обеспечения деятельности налоговой службы 103

Глава III. Тенденции развития бюджетно-налогового федерализма и формирование стратегии организации налогообложения 123

1. Роль бюджетно-налогового федерализма в формировании современной налоговой системы 123

2. Стратегическая концепция организационно-экономического развития налоговой системы России 144

Заключение 156

Литература 159

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования определяется необходимостью оценки и системного анализа развития налоговой системы в переходный период, а также выработки направлений и практических рекомендаций по решению проблем организации и функционирования налоговой службы страны. Одним из ключевых условий преодоления кризиса российской экономики является создание рациональной налоговой системы, обеспечивающей соблюдение социальной справедливости, законодательной ответственности, прав налогоплательщиков, а также повышение эффективности производительной деятельности.

Позитивное будущее российской экономики во многом связано с эффективной налоговой системой, которая несомненно нуждается в развитии и совершенствовании, причем как в содержательно-функциональном аспекте налогового воздействия на развитие экономики, так и организационно-экономическом плане путем отладки системы организации налогового администрирования. Изменения в схемах и методах налогообложения должны трансформироваться в организационных преобразованиях налоговой системы, одного из важнейших институциональных образований рыночной экономики. Наряду с реформой налогового законодательства должен идти процесс реорганизации налоговой службы, ориентированной на сосредоточение усилий налоговой системы на тех сферах экономической деятельности, где особенно велики резервы увеличения налоговых поступлений.

Государственная налоговая служба страны имеет определенный опыт работы в условиях реформ, получении позитивных результатов в организации сбора налогов. Вместе с тем достигнутый прирост эффективности налоговой деятельности представляется в целом недостаточным.

В последнее время проблемы организации деятельности налоговой службы страны вызывают интерес и приобретают все большую актуальность, особенно в связи с принятием и реализацией Налогового кодекса. В экономической литературе опубликован ряд материалов по данной проблеме, однако они, с нашей точки зрения, достаточно фрагментарно рассматривают организационно-экономические аспекты развития налоговой системы, что и предопределило проведение данного исследования, ориентированного на

комплексный анализ и выработку практических рекомендаций по проблемам экономики и организации формирования современной налоговой системы.

Цель и задачи исследования. Основной целью работы являются комплексное исследование организационно-экономических проблем формирования современной системы налогообложения и выработка практических рекомендаций по совершенствованию работы налоговых органов страны, имея в виду современные тенденции усиления влияния институциональных структур рыночной экономики на эффективность действия налоговых инструментов.

В диссертации упор делается на единство и взаимодействие налоговых инструментов и организационных структур как главных подсистем целостной налоговой системы. В соответствии с этой целью в диссертации осуществлялось последовательное решение следующих основных задач:

• системная оценка ключевых трансформационных процессов налоговой системы в условиях переходного периода;

• исследование теоретико-концептуальных основ организационно-функциональной схемы развития налоговой системы страны;

• разработка рекомендаций по повышению эффективности налогового администрирования и снижению налогового бремени предприятий;

• разработка и обоснование реализации схемы-модели активного взимания налогов;

• определение направлений активизации организационно-структурного резерва налоговой системы и совершенствования ее информационно-аналитического обеспечения;

• обобщение опыта реализации принципов бюджетно-налогового федерализма и выработка рекомендаций по его трансформации.

Предмет и объект исследования. Предметом исследования является организационно-экономические отношения в налоговой системе и методы их государственного регулирования.

Объектом исследования является организационно-экономическая система управления налогообложением, включающая как собственно налоговые инструменты, их количественные значения на макро- и микроуровне, так и механизмы работы налоговой службы.

Научная методология исследования базируется на современных достижениях теории и практики, принятых законах, правовых актах

рГитТхТ РаЗВИТИЯ РЫН0ЧН0Й ЭК°Н0МИКИ " "" " в России и развитых странах, результатах научна „ практических „ ЖСШСКИХ и зврубежных ученых и специалистов, работах научно ЛШИТШИЙ В Области регулирования налогообложения,

Исследовательских ОрГаНИІАЦІШ 11

управления и организации налоговых систем.

В качестве информационной базы использовались статистические и аналитические материалы Правительства РФ, Госкомстата РФ, Госналогслужбы РФ, Министерства финансов РФ, Министерства экономики РФ, ЦБ России, материалы конференций и симпозиумов.

Для достижения целей диссертационного исследований и решения определенных в нем задач автором использовались элементы логического и системного анализа, статистических группировок, программно-целевые и экономико-статистические методы, методы сравнительного анализа и технико-экономические расчеты.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в теоретическом обосновании основных направлений и разработке практических рекомендаций по формированию современной организационно-экономической модели налоговой системы, ориентированной на активизацию деятельности налоговых служб по повышению ответственности субъектов рынка за выполнение норм налогового законодательства, повышению собираемости налогов на основе использования новых технологий регулирования налоговых отношений, способных обеспечить вывод экономики на траекторию устойчивого развития. К важнейшим результатам исследования, полученным лично автором, относятся следующие:

• осуществлена разработка теоретических и прикладных основ развития налоговой системы, представляющей собой единство налоговых инструментов и институциональных образований, от деятельности которых зависят положительные и отрицательные воздействия этих инструментов при их отрицательном влиянии на деловую активность субъектов рынка;

• разработаны предложения по повышению эффективности налогового администрирования, определены основы разработки модели снижения налогового бремени на экономику;

• дано обоснование и предложены организационные формы реализации схемы модели активного взимания налогов, включая оценку факторов, влияющих на собираемость налогов, выработку новой идеологии

штрафных санкций, организационно-методического обеспечения модели активного взимания налогов;

• предложены рекомендации по совершенствованию организационной структуры налоговых органов, в том числе систематизированы направления упорядочения налоговой системы, предложена модель организационного взаимодействия налоговой службы и налогоплательщика. Автором впервые разработаны предложения по информационно-аналитическому обеспечению работы налоговых органов и организационный план развития Госналогслужбы РФ;

• обоснованы направления развития бюджетно-налогового федерализма, систематизированы принципы его реализации, сформированы концептуальные основы формирования современного налогового федерализма;

• разработана стратегическая концепция организационно-экономического развития налоговой системы России как одно из важнейших направлений реализации антикризисной программы Правительства.

Практическое значение и апробация работы. Результаты данного исследования использованы в практической работе по совершенствованию системы управления Госналогслужбы РФ, в частности, структуры центрального аппарата налоговой службы, созданию современной информационно-аналитической системы налоговых органов,

совершенствованию контроля за процессом сбора налогов, а также в работе Комитета по бюджету и налогам Государственной Думы РФ.

Основные положения диссертационной работы докладывались на международных и российских конференциях, симпозиумах, научно-практических совещаниях: Международная конференция "Информационные технологии в России: перспективный рынок" (22-23 мая 1998 г., Мюнхен), Всероссийское совещание по вопросам информатизации налоговых органов (октябрь 1997 г., Москва), Круглом столе ИЭ РАН "Налоговый кодекс -возобновление экономического роста" (М.,1998 г.) и др.

Публикации: По материалам диссертационного исследования опубликовано 5 работ общим объемом 4,9 п.л.

## Тенденции и трансформационные процессы развития 7 налоговой системы переходного периода

Одним из самых узких мест российской экономики - - уровень эффективности налоговой системы. Она все еще не отлажена, собираемость налогов остается низкой, налоговая база также находится на низком уровне. Именно по этой причине государство не в состоянии выполнить свои конституционные функции как в части экономических и социальных прав граждан, так и в развитии экономики, регулирование финансовых рынков.

Реформируемая экономика России перешла из состояния стабилизационной депрессии в стадию обострения валютно-финансового кризиса, при этом дальнейшая дестабилизация налоговой системы # представляет угрозу национальной безопасности страны. В этой обострившейся ситуации разумная налоговая политика приобретает исключительно важное значение.

Экономика России продолжает свое движение по многотрудному пути реформирования. От решения бюджетно-налоговых проблем во многом зависит социально-экономическое и политическое здоровье общества и экономики. Можно с полным основанием утверждать, что налоговые проблемы сегодня являются не столько экономическими, сколько политическими проблемами. Одновременно налоговая ситуация является критерием продвижения страны по пути стабильности, потому что наличие развитой системы налогов, уплачиваемых гражданами государству, является непременной предпосылкой любой демократии и финансовой стабильности страны.

Функционирование финансовой и денежно-кредитной систем первого этапа реформирования в комплексе сложившихся за это время противоречивых тенденций содержит потенциал как позитивного, так и негативного воздействия на развитие российской экономики. Если рассматривать их агрегированное влияние на стабилизацию экономики в целом и обеспечение ее структурных изменений в рамках перехода к рыночным условиям, то можно видеть, что доминируют тенденции, определяющие перспективу неустойчивости и углубления структурных диспропорций экономики.

Наиболее общими результатами проводимых реформационных акций относительно финансовой системы и текущей денежной политики являются ускоренный перевод экономики дефицита материальных ресурсов на экономику дефицита финансовых и кредитных ресурсов.

Одновременность либерализации цен (инициирование их сближения с ценами мирового уровня) и осуществления политики подавления инфляции преимущественно набором акций монетарного направления привела к полному подавлению финансовых возможностей всего массива субъектов реального сектора экономики и создала условия финансовой блокады. Известные налоговые реформы начала 1992 г., связанные с переносом тяжести налогообложения, в основном, на отрасли ТЭК и введением косвенных налогов - НДС и акцизы - при отсутствии соответствующих этой системе рыночных связей создавали долговременные факторы инфляционного навеса, который камуфлировался иллюзией "нижения инфляции. В этом же ключе действуют регуляторы в рамках так называемой антиинфляционной жесткой кредитно-денежной политики, ориентированные на сужение денежной массы и подавление совокупного платежеспособного спроса и, соответственно, конъюнктуры внутреннего рынка.

В этих условиях речь должна идти прежде всего о том, как переместить центр тяжести макроэкономического регулирования из сферы распределения и обращения в сферу производства и строительства, где создаются реальные материально-культурные блага и где находится ключ от выхода России из затянувшегося кризиса. Как уже отмечалось, общий объем ресурсов, который еще можно относительно свободно перераспределять и потреблять, быстро сжимается. Поэтому, если не изменить курс на перекачку огромных финансовых средств из реального сектора, Россия войдет в XXI век слабым государством, нуждающимся в систематическом впрыскивании финансовой, продовольственной и иных видов "помощи" из-за рубежа. Экономика, не имеющая твердой точки опоры в эффективной сфере производства, а также целенаправленного управления и руководства, неизбежно катится к стихии и разрухе.

## Обоснование и организация реализации схемы-модели активного взимания налогов

Проблема сбора налогов в настоящее время выдвигается на первый план, что связано с критической ситуацией, складывающейся в этой сфере деятельности. Представляется, что на первых этапах реформирования этот вид налоговой работы был недооценен, хотя сигналы о неблагополучии со сбором налогов и поступали (достаточно ознакомиться с динамикой сбора налогов за последние 3-4 года). В этой связи мы подчеркиваем СВОР полное согласие с тезисом, что "собираемость первична".

Нужно активизировать работу налоговой службы необходимо, и это становится жизненно важным для экономики государства, особенно для его бюджета. Для того, чтобы собрать налоги, нужны в сущности такие очевидные вещи, как:

укомплектованные и хорошо оснащенные структуры сбора налогов;

нормальные правила налогового поведения вместо игры в поддавки со всеми категориями налогоплательщиков;

хорошо знать в лицо того, с кого брать налоги, не дать уйти собственнику от ответственности перед государством и обществом.

Необходим переход к набору конкретных технологий по выявлению реальных источников налоговых поступлений. Причем каждая такая технология должна быть четко привязана к конкретному сегменту налогового поля - компании-гиганты, торговля, экспорт, бизнес и т.д.

Данная технология должна состоять из цепочки конкретных элементов - регистрационных, учетных, контрольных, понуждающих, следственных, санкционных и, наконец, карательных - по суду. За их исполнение отвечают, соответственно, налоговые органы, налоговая полиция, правоохранительные службы, суды.

Налоговые органы должны стать организаторами и действующими лицами этих цепочек и избавиться от комплекса вышестоящей организации прошлых лет, "проводящей балансовую комиссию в подведомственной конторе". В качестве примеров таких цепочек можно привести:

а) перевод на индивидуальный режим налоговых платежей 1,5-2 тыс. крупнейших компаний;

б) для основной массы (около 2 млн.) налогоплательщиков ввести ряд типовых технологий, привязанных к их особенностям и видам деятельности;

в) для субъектов торговли особый режим контроля отчетности;

г) для примерно 800 тыс. налогоплательщиков цепочка должна начинаться с поиска юридического лица (работа налоговой инспекции, милиции).

Именно р рамках обозначенных цепочек должны складываться (и уже тактически сложена) реальная координация и взаимодействие налоговых органов и налоговой полиции.

Сбор налогов - организационно сложная, комплексная функция, связанная с работой многих служб и сотрудников, в процессе реализации которой взаимодействуют налоговая служба и налогоплательщик. И от организации и эффективности этого взаимодействия зависит уровень собираемости налогов в стране. Надо отметить, что эта проблема в настоящих условиях стоит достаточно остро. Для ее решения необходим высокий уровень обоснованности государственных решений. Так, в феврале 1997 г. Президент РФ подписал Указ "О внесении изменений в указ "О мерах по повышению собираемости налогов и других обязательных платежей и упорядочению наличного и безналичного денежного обращения". Практическая реализация декларированных мер требует выработки эффективных механизмов, позволяющих: во-первых, увеличить собираемость налогов посредством создания эффективного учета налогоплательщиков, обеспечив при этом налоговые органы информационными и вычислительными центрами, возможностями оперативного доступа к необходимой информации и обмена ею; подготовки и сохранения высококвалифицированных кадров налоговых органов; во-вторых, достаточно однозначно определять моменты получения доходов и осуществления расходов на основе самостоятельного налогового учета; в-третьих, расширить круг возможностей для временного уменьшения налогового бремени (рассрочка, отсрочка, налоговый и инвестиционный налоговый кредиты). Это позволит создать дополнительные стимулы для увеличения объемов производства и расширить на этой основе налогооблагаемую базу и, как следствие, увеличить налоговые поступления в бюджет.

## Роль бюджетно-налогового федерализма в формировании современной налоговой системы

Одной из самых сложных проблем организационного механизма функционирования налоговой системы является правовой режим, структура налогов, механизмы сбора налогов по уровню этой системы. Это наименее разработанные проблемы как в научном, так и в прикладном аспектах.

Следует признать. т то действующая налоговая система, особенно в части ее влияния на распределение ресурсов по уровням бюджетной системы, фактически обострила дезинтеграционные тенденции, раздробив единое социально-экономическое пространство страны, усилив дифференциацию среди регионов, закрепив за многими из них статус депрессивных. Это, естественно, явилось причиной возникновения очагов социальной нестабильности, усилению напряженности в отношениях регионов с Центром и в межрегиональных отношениях.

К сожалению, действующая налоговая система недостаточно учитывает национально-исторические особенности экономического развития России и прежде всего природно-географические. Во-первых, Россия - страна с большими северными территориями, и, значит, энергоемкость ВВП всегда будет значительно выше, чем в большинстве развитых стран. Во-вторых, Россия имеет огромную территорию и, следовательно, транспортная составляющая в себестоимости произведенной продукции всегда будет относительно высокой. В-третьих, Россия обладает исключительными природными ресурсами, что пока не стало конкурентным преимуществом. К сожалению, за Россией в мировом разделении труда закрепляется статус сырьевого придатка. И далеко не последнюю роль в создаваемой ситуации сыграла действующая налоговая система.

Одной из ключевых проблем является вопрос о полномочиях различных уровней власти в налоговом регулировании, в частности, это относится к проблеме бюджетно-налогового федерализма. В Конституции эта проблема практически оставлена без внимания: нет упоминания о налогах субъектов Федерации (говорится только о двух уровнях налоговой системы - федеральном и местном).

К конституционным недоработкам можно отнести и положение об отнесении к совместному ведению Федерации и субъектов Федерации общих принципов налогообложения и сборов, которые, по нашему мнению, должны устанавливаться федеральным законодательством40. К тому же в Конституции остался открытым вопрос о том, что такое "общие принципы". Представляется, что общие принципы налогообложения - это основа для решения проблем, связанных с построением и функционированием налоговой системы, порядком установления и обмена налогов разного уровня (федеральных, гиональных, местных), учетом и контролем, ответственностью за нарушение законодательства.