Сердюков Анатолий Эдуардович. Формирование и реализация налоговой политики современной России : диссертация ... доктора экономических наук : 08.00.10 / С.-Петерб. ун-т экономики и финансов.- Санкт-Петербург, 2006.- 333 с.: ил. РГБ ОД, 71 07-8/555

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА 11

1.1. Методологические подходы к определению основных налоговых категорий ... 11

1.2. Концептуальные основы содержания и принципов налоговой политики 28

1.3. Обоснование классификационных признаков стадий, видов и направлений налоговой политики 47

ГЛАВА 2. НАЛОГОВАЯ ПОЛИТИКА В УСЛОВИЯХ ТРАНСФОРМАЦИИ ЭКОНОМИКИ РОССИИ 61

2.1. Воздействие налоговой политики государства на экономический рост и принятие предпринимательских решений 61

2.2. Цели и задачи налоговой политики России в период становления рыночных отношений 82

2.3. Институциональные аспекты государственной налоговой политики в России

и зарубежных странах 99

ГЛАВА 3. ФОРМИРОВАНИЕ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ НА СРЕДНЕСРОЧНУЮ ПЕРСПЕКТИВУ 121

3.1. Необходимость и перспективы реформирования налоговой системы Российской Федерации 121

3.2. Новый порядок исчисления и уплаты налога на прибыль, налога на добавленную стоимость и акцизов 131

3.3. Основные механизмы совершенствования других налогов 158

3.4. Экономическое обоснование создания в России особых экономических зон... 178

ГЛАВА 4. РЕАЛИЗАЦИЯ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ 186

4.1. Содержание налогового администрирования и основные направления его реформирования 186

4.2. Совершенствование процедур государственной регистрации юридических

лиц и работы с налогоплательщиками 205

4.3. Развитие форм и методов налогового контроля 225

4.4. Критерии и возможности повышения эффективности налоговой политики российского государства 241

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 273

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК 308

**Введение к работе**

*Актуальность темы исследования.*Экономический рост и развитие предпри  
нимательской активности невозможны без грамотно построенной налоговой полити  
ки государства, формируемой и реализуемой в системе стратегических экономиче  
ских преобразований. Соответственно, необходимо комплексное исследование теоре  
тических аспектов и применение на практике новаторских положений налоговой по  
литики современной России. Однако в научных трудах и учебниках по налогообло  
жению вопросы формирования и реализации налоговой политики обычно рассматри  
ваются фрагментарно, вне тесной связи с комплексной экономической стратегией го  
сударства. В условиях проводимых в России экономических и административных  
преобразований их успех или неуспех в значительной степени определяется именно  
социально ориентированной налоговой политикой государства, обеспечивающей ра  
зумную согласованность между стимулированием развития предпринимательской  
деятельности, инвестиционной активности и принуждением со стороны государства в  
лице контролирующих налоговых органов. *t*

Назрела настоятельная необходимость систематизации накопленных достаточно разрозненных теоретических знаний и фрагментарного практического опыта, всестороннего изучения методологических основ налоговой политики государства как самостоятельного направления финансовой науки, ее генезиса, разработки концепции ее формирования и реализации в системе экономических преобразований современной России в целях обеспечения устойчивого роста предпринимательской активности и развития экономики страны.

Актуальность темы диссертации обусловлена также практикой последних лет, которая показала бесперспективность эпизодического внимания к налоговой политике со стороны российского государства, выявила объективную потребность разработки концептуального системного подхода к налоговой политике в рамках комплексной экономической стратегии государства.

Своевременность и востребованность данного диссертационного исследования подтверждается стратегическим курсом осуществляемых экономических реформ, нацеленных на динамичное развитие всех форм предпринимательства и стабильный экономический рост. Важной компонентой любых экономических преобразований является налоговая составляющая, требующая всестороннего обоснования и системного решения в рамках продолжающейся в настоящее время в Российской Федерации налоговой реформы, которая предусматривает существенное снижения налогового бремени и совершенствование налогового администрирования.

В целях научно-методологического обеспечения налоговой политики и повышения результативности проводимых налоговых реформ, целесообразно использова-

4 ние различных научных подходов на макро- и микроуровне, применяемых в рамках единой концепции.

Следует отметить, что в экономической литературе глубина теоретической проработки концептуальных вопросов налоговой политики в системе налоговых терминов недостаточна, ее классификация и генезис в Российской Федерации требуют развития, не существует единого подхода к целям и задачам налоговой политики современной России. Практика свидетельствует об объективной потребности определения общих подходов к формированию налоговой составляющей экономической стратегии России и ее максимально эффективной реализации на современном этапе. Все вышеуказанное предопределило выбор темы диссертационного исследования, а также ее актуальность.

*Основная цель научного исследования.*Целью диссертационного исследования является разработка концепции налоговой политики в рамках комплексной экономической стратегии государства, направленной на достижение стабильного экономического роста и увеличение предпринимательской активности - на основе системного изучения закономерностей и прогнозируемых перспектив ее развития в различных странах и России в современных условиях; создания теоретической базы и совершенствования методологических и институциональных аспектов налоговой политики; определения детальных механизмов ее формирования и реализации в системе экономических преобразований современной России.

Реализация поставленной цели основывается на решении следующих *задач:*

теоретическое осмысление содержания налоговой политики, определение места и значения налоговой политики в системе налоговых категорий и терминов, уточнение понятийного налогового аппарата;

обоснование классификационных признаков видов, форм, методов, направлений и стадий налоговой политики;

определение специфики налоговой политики как одного из важнейших факторов экономического роста и обоснование возрастания значения данного фактора в современных российских условиях;

выявление и всестороннее обоснование цели и задач налоговой политики современной России, а также цели и задач ФНС РФ;

обобщение и развитие теории и практики институциональных аспектов налоговой политики России в условиях проводимой административной реформы;

определение основных направлений дальнейшего реформирования налоговой системы Российской Федерации и ее правового регулирования;

внесение в Правительство РФ предложений по изменению и дополнению законодательства РФ, касающихся порядка исчисления и уплаты конкретных налогов;

экономическое обоснование существенных факторов создания в России особых экономических зон и налоговой политики в данном вопросе;

разработка и внедрение предложений по совершенствованию налогового администрирования на современном этапе российских налоговых реформ;

формирование системы оценочных показателей налоговой политики государства, ее апробирование в современных российских условиях и выявление резервов повышения эффективности налоговой политики России на современном этапе.

*Предметом исследования*выступают экономические отношения, возникающие в процессе налогообложения.

*Объект исследования*- виды, формы, методы и направления налоговой политики в рамках комплексной экономической стратегии государства.

**Информационной и экспериментальной базой**исследования являются законодательно-нормативные, методические и инструктивные материалы, а также сайты федеральных и региональных финансовых, налоговых **и**статистических органов; данные международных, общероссийских **и**республиканских специальных периодических изданий, материалы общероссийских и республиканских научно-практических конференций, семинаров и симпозиумов; теоретические и практические материалы, содержащиеся в работах отечественных и зарубежных специалистов по налогообложению. В диссертации отражены результаты исследования автора и его практической деятельности в налоговых органах РФ.

**Методологическую основу**исследования составили диалектический метод познания; системный подход; принципы формальной логики; методы экономического анализа и синтеза; приемы индуктивного и дедуктивного изучения. При написании диссертационной работы применялись общие и специальные методы научного познания, в том числе системный, стратегический, инновационный, предпринимательский, поведенческий, функциональный и процессный подходы.

**Теоретическую основу**исследования составили фундаментальные труды отечественных и зарубежных ученых и практиков в области финансов и налогообложения. В трудах Ф. Аквинского, Т. Гоббса, СП. де Вобана, Ш. Монтескье, Вольтера, В. Мирабо, Ж. Ш. де Сисмонди, Т. Мальтуса, А. Тьера, Д. Мак-Куллоха содержатся первые теории налогообложения. Наиболее значимые исследования общих теорий налогов проведены А. Смитом, Д. Рикардо, А. Вагнером, Дж. Кейнсом, Д. Фридманом, А. Лаффером. Частным налоговым теориям посвящены работы Д. Локка, Т. Джорджа, Ж. Ж. Руссо, К. Маркса и других авторов. Налоговые проблемы освещены в трудах таких выдающихся представителей отечественной науки как П.П. Гензель, И.М. Кулишер, А.А. Соколов, В.Н. Твердохлебов, Н.И. Тургенев и другие. Вопросы налогообложения рассмотрены в работах современных отечественных ученых экономистов А.В. Брызгалина, Е.С. Вылковой, Е.Н. Евстигнеева,

В.А. Кашина, В.Г. Князева, Л.П. Павловой, В.Г. Панскова, М.В. Романовского,  
И.Г. Русаковой, С.Ф. Сутырина, А.И. Погорлецкого, В.К. Сенчагова,

И.П. Скобелевой, Д.Г. Черника, С.А. Шаталова, Т.Ф. Юткиной и других отечественных ученых и практиков.

В процессе исследования также использовались публикации в центральных экономических журналах и средствах массовой информации, статистические материалы, законодательно-нормативные акты Российской Федерации и инструктивные документы различных министерств и федеральных агентств, внутренние документы и разработки ФНС РФ.

Научная новизна диссертационной работы состоит в разработке концепции налоговой политики в рамках комплексной экономической стратегии государства на основе развития ее теоретических и методологических аспектов, включающей конкретные предложения как по ее формированию - всестороннему реформированию налоговой системы РФ на основе всестороннего изучения мирового опыта и российской практики, так и по ее реализации - комплексному развитию налогового администрирования, как важного блока налоговой политики, а также содержащей обоснование подходов к определению ее эффективности и выявлению возможностей ее повышения. Проведенное фундаментальное экономическое исследование позволило предложить теоретические положения и практические рекомендации по комплексному формированию и реализации налоговой политики современной России, выявить резервы повышения эффективности данного процесса.

К числу *основных научных результатов,*определяющих новизну диссертационного исследования, относятся следующие:

Разработаны новые методологические подходы к последовательному и взаимосвязанному определению основных налоговых терминов. На основе критического осмысления имеющихся в экономической литературе определений и базируясь на этимологическом, философском и экономическом значении определяемых категорий и терминов даны авторские дефиниции: системы налогов и налоговой системы; налогообложения; налогового механизма; управления налогообложением и других налоговых терминов.

Сформулированы концептуальные основы содержания налоговой политики, ее отличия от налоговой стратегии и тактики, а также ее место в рамках экономической, финансовой и бюджетной политики государства. Даны дефиниции политики в области налогов и государственной налоговой политики. Выделены и раскрыты экономические, юридические и организационные принципы налоговой политики.

Предложена авторская система классификационных признаков налоговой политики по основным стадиям, типам, видам, формам, методам, этапам и направлениям; сформулирован новый научный подход к группировке налоговой политики по

7 блокам области ее действия; определены законодательные, экономические, количественные и временные ограничения налоговой политики.

Обоснована целесообразность последовательного осуществления эволюционного варианта российской налоговой политики на основе систематизации изменений в элементах налогообложения по различным налогам РФ, налогового администрирования, выделения наиболее мобильных и наиболее кардинально изменяемых направлений налоговой политики, налогов и элементов налогообложения.

Определена специфика налоговой политики среди факторов экономического роста; развития инвестиционной деятельности; повышения предпринимательской активности хозяйствующих субъектов; приведено обоснование возрастания значения налоговой политики как фактора экономического роста хозяйствующих субъектов.

Ранжированы цели и задачи налоговой политики, исходя из этимологического смысла терминов «цель» и «задача» и экономического содержания налоговой политики; сформулирована стратегическая и тактическая цель налоговой политики, ее общие и частные задачи; сформулированы цель и задачи ФНС РФ.

Предложена новая систематизация прав и обязанностей государственных органов, осуществляющих налоговую политику России, обоснована необходимость внесения изменений в первую часть Налогового кодекса РФ; обобщены изменения полномочий и прав налоговых органов в условиях проводимой административной реформы и основные произошедшие в институциональной деятельности ФНС РФ. Разработаны и внедрены многочисленные приказы ФНС РФ: по вопросам регистрации налогоплательщиков; по представлению интересов Российской Федерации в делах о банкротстве; новая структура центрального аппарата ФНС РФ; «Положение об Управлении МНС России по субъекту РФ», а также «Примерные положения о территориальных органах Федеральной налоговой службы».

Внесены предложения по возможному использованию опыта зарубежных стран для дальнейшего реформирования институциональных аспектов российской налоговой политики.

Предложены основные направления совершенствования кадрового обеспечения деятельности налоговых органов.

Определены основные направления реформирования системы налогов Российской Федерации; в Правительство РФ внесены предложения1 по изменению и дополнению законодательства РФ, касающиеся порядка исчисления и уплаты налога на прибыль, налога на добавленную стоимость, акцизов, налога на добычу полезных ископаемых, единого социального налога, налога на доходы физических лиц и других налогов.

1 Ряд предложений включен в соответствующие уже принятые федеральные законы РФ.

Дано экономическое обоснование создания в России особых экономических зон и налоговой составляющей данного процесса. На основе обобщения основных принципов создания и функционирования СЭЗ и новых районов развития Китайской Народной Республики внесены предложения по использованию опыта КНР в России.

Определены основные направления совершенствования налогового администрирования на современном этапе налоговых реформ;

Внесены в Правительство РФ предложения1 по изменению и дополнению законодательства РФ, касающиеся совершенствования процедуры государственной регистрации юридических лиц; взаимодействия налоговых органов с кредитными организациями; налогового контроля; принудительного взыскания налоговой задолженности;

Произведена группировка оценочных показателей налоговой политики на обеспечивающие и результирующие; определен оптимальный состав указанных показателей; произведен их расчет за 2005 год; выявлены резервы повышения эффективности налоговой политики России на современном этапе.

**Теоретическая и практическая значимость**исследования состоит в форми-' ровании новых научных взглядов на формирование и реализацию налоговой политики, заключается в доведении ее основных моментов до конкретных предложений по изменению и дополнению законодательства РФ, касающихся совершенствования соответствующих блоков налоговой политики, направленных на максимальное обеспечение экономического роста; развития инвестиционной деятельности; повышения предпринимательской активности хозяйствующих субъектов. Обобщение опыта формирования и реализации налоговой политики в России и за рубежом позволило сформулировать фундаментальные положения методологии и методики налоговой политики в рамках комплексной экономической стратегии государства. Изучение налоговой политики в исторической ретроспективе способствовало становлению и углублению представлений о сущности и значимости налоговой политики в системе экономических преобразований России.

Практическая значимость исследования заключается в том, что предлагаемые концептуальные рекомендации открывают широкие возможности для повышения эффективности налоговой политики. Проведенные исследования востребованы при разработке инструктивных и нормативных материалов Федеральной налоговой службой РФ и Министерством финансов РФ; разработке Правительством РФ соответствующих федеральных законов.

**Апробация**и **внедрение результатов исследования.**Теоретические положения и практические выводы диссертационного исследования были доложены и полу-

Ряд предложений включен в соответствующие уже принятые федеральные законы РФ.

9 чили одобрение на заседаниях Правительства РФ, коллегиях Минфина РФ, международных научно-практических конференциях в Международном банковском институте и Санкт-Петербургском государственном университете экономики и финансов.

Аналитические, методические и практические материалы соискателя используются в учебном процессе на кафедре финансов Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов (СПбГУЭФ), при чтении курсов «Налоги и налогообложение», «Налогообложение банков и иных финансовых посредников» и «Налоговое планирование», а также при подготовке и повышении квалификации экономистов по специальности «Финансы и кредит».

Автором лично подготовлено и выпущено за время работы на посту руководителя МНС РФ, а затем ФНС РФ более 6 тысяч приказов, писем и инструктивных документов.

Ряд значимых результатов исследования были включены в федеральные законы РФ, регулирующие вопросы налоговой политики.

Основные проблемы и выводы по результатам диссертационного исследования отражены в 28 научных и методических работах, в том числе монографии и учебнике.

Структура диссертационной работы обусловлена поставленными целями и задачами. Диссертация включает 2 тома: 1-й том объемом 333 стр. состоит из введения, четырех глав, заключения, библиографического списка, включающего 460 источников; содержит 17 таблиц, 4 рисунка; 2-й том объемом 252 стр. содержит 18 приложений.

*Во введении*обосновывается выбор темы и ее актуальность, определяются цели и задачи исследования, характеризуется степень разработанности проблемы, выявляется теоретическая и практическая значимость работы, формулируются элементы научной новизны и основные положения, выносимые на защиту.

*В первой главе*исследуются теоретические основы налоговой политики. Определяются методологические подходы к определению основных налоговых категорий и налоговой политики; обосновываются классификационные признаки стадий, видов, форм, методов, направлений налоговой политики; рассматривается генезис налоговой политики. На основе проведенного анализа зарубежных и отечественных экономических исследований определяются концептуальные основы налоговой политики в системе экономических преобразований современной России.

*Вторая глава*посвящена вопросам налоговой политики в рамках комплексной экономической стратегии государства. В ней производится анализ воздействия налоговой политики государства на темпы экономического роста, развитие инвестиционной деятельности, повышение предпринимательской активности хозяйствующих субъектов; определяются цели и задачи налоговой политики России в условиях трансформации экономики; выявляются проблемные вопросы и предлагаются пути

10 их решения по институциональным аспектам государственной налоговой политики. Вносятся принципиально новые предложения по изменению первой части Налогового кодекса РФ, а также реформированию налоговых органов в условиях проводимой административной реформы.

*В третьей главе*проводится комплексное изучение формирования налоговой составляющей экономической стратегии России на современном этапе. Вносятся конкретные предложения по изменению и дополнению законодательства РФ, касающиеся порядка исчисления и уплаты налога на прибыль, налога на добавленную стоимость, акцизов, налога на добычу полезных ископаемых, единого социального налога, налога на доходы физических лиц и других налогов. Обосновываются существенные факторы создания в России особых экономических зон и налоговой составляющей данного процесса. Внесены предложения по использованию опыта КНР в России на основе обобщения основных принципов создания и функционирования СЭЗ и новых районов развития Китайской Народной Республики.

*В четвертой главе*всесторонне исследуется реализация налоговой составляющей экономической стратегии России на современном этапе. Определяются основные направления совершенствования налогового администрирования на завершающем этапе налоговых реформ; вносятся предложения по изменению и дополнению законодательства РФ, касающиеся совершенствования процедуры государственной регистрации юридических лиц; взаимодействия налоговых органов с кредитными организациями; налогового контроля; принудительного взыскания налоговой задолженности. Производится группировка оценочных показателей налоговой политики на обеспечивающие и результирующие; определяется оптимальный состав указанных показателей; производится их расчет за 2005 год; выявляются резервы повышения эффективности налоговой политики России на современном этапе.

*В заключении*сформулированы основные выводы по результатам диссертационного исследования.

## Методологические подходы к определению основных налоговых категорий

Налоговая политика должна развиваться не стихийно, не схоластично, а опираясь на научную теорию налогов, совершенствующуюся по мере развития товарно-денежных отношений.

Первые научные теории налогообложения содержатся в трудах Ф. Аквинского, Т. Гоббса, СП. де Вобана, Ш. Монтескье, Вольтера, О. Мирабо, Ж. ПІ. де Сисмонди, Т. Мальтуса, А. Тьера, Д. Мак-Куллоха. Среди общих теорий налогов наиболее значимыми являются теории А. Смита, Д. Рикардо, А. Вагнера, Дж. Кейнса, Д. Фридмана, А. Лаффера. Частные налоговые теории предлагали Д. Локк, Т. Джордж, Ж. Ж. Руссо, К. Маркс, Э. Селигман и другие экономисты. Мы полагаем, что в наиболее интересной форме как общие, так и частные теории налогов, изложены М. Блаугом1 и Е.Н. Евстигнеевым2.

Большой вклад в развитие теорий налогообложения внесли российские экономисты А.Я. Поленов, впервые в отечественной литературе обосновавший термин «налог», П.П. Гензель, И.Х. Озеров, И.М. Кулишер, А.А. Соколов, В.Н. Твердохлебов, Н.И. Тургенев и другие. Вопросами налогообложения на различных этапах существования советского и российского государства занимались такие ученые и практики как A.M. Александров, Д.А. Аллахвердян, А.А. Астахов, А.В. Брызгалин, Э.А. Вознесенский, А.З. Дадашев, В.П. Дьяченко, Е.Н. Евстигнеев, В.А. Кашин, В.Г. Князев, В.Г. Пансков, М.В. Романовский, И.Г. Русакова, Д.Г. Черник, С.А. Шаталов, Т.Ф. Юткина и многие другие. Среди наиболее значимых современных зарубежных исследователей налоговых вопросов следует назвать Е.В. Боудена, Рей-монда П. Невена, Росса Стефана и других.

Следует различать общие теории налогов и исследования по отдельным вопросам налогообложения (частные теории)3. Можно выделить следующие основные общие теории налогов:

Теория обмена - предполагался возмездный характер налогообложения, т.е. уплачивая налог, граждане покупают у государства услуги по охране. Поддержанию порядка и другие.

Анатомическая теория (СП. де Вобан, Монтескье, Вольтер, Мирабо) - налог рассматривается как результат договора между сторонами, по которому подданный вносит государству плату за различные услуги.

Теория наслаждения (Ж. Ш. де Сисмонди) - налог рассматривается как цена, уплачиваемая гражданами за удовольствия от общественного порядка, справедливого правосудия, обладания собственностью.

Теория налога как страховой премии (Д. Мак-Куллох, А. Тьер) - налог рассматривается как платеж, уплачиваемый на случай наступления какого-либо риска.

Классическая теория (А. Смит, Д. Рикардо) - налог рассматривается как один из видов государственных доходов, которые должны покрывать затраты по содержанию правительства. Регулирующая роль налогам не отводится.

Неоклассическая теория (Дж. Мид) - государству и налогам отводится лишь косвенная роль в регулировании экономических процессов, а предпочтение отдается кредитно-денежной политике.

Кейнсианская теория (Дж. Кейнс) - налоги являются главным рычагом регулирования экономики и одним из слагаемых ее развития.

Неокейнсианская теория (И. Фишер, Н. Калдор) - происходит разделение объектов налогообложения по отношению к потреблению и сбережению.

Монетаристская теория - налоги наряду с иными компонентами воздействуют на обращение, изымая излишнее количество денег и тем самым снижая количество неблагоприятных факторов для развития экономики.

Теория экономики предложения (М. Берне, Г. Стайн, А. Лаффер) - налоги рассматриваются как фактор экономического роста, снижение налогового бремени приводит к росту предпринимательской и инвестиционной деятельности.

К основным частным теориям налогообложения можно отнести теорию соотношения прямого и косвенного налогообложения, теорию единого налога, теорию пропорционального и прогрессивного налогообложения, теорию переложения налогов и многие другие.

В процессе эволюции теорий налогообложения формировались и изменялись научные взгляды, складывался понятийный аппарат по налоговым терминам.

В настоящее время в экономической литературе имеется достаточное количество исследований о содержании налогов, налоговых категорий и понятий. Обычно перечень налоговых терминов, приводимых в учебниках, превышает 30 наименований, в Финансово-кредитном энциклопедическом словаре налоговой терминологии отведено более 70 страниц (порядка 6% данного словаря). При этом в экономической литературе достаточно часто встречаются различные толкования одного и того же понятия. Необходимо подчеркнуть, что четкое, последовательное и взаимосвязанное определение налоговых терминов имеет не только научное, но и прикладное значение с позиции юридических последствий, возникающих вследствие трактовки понятий в законодательных документах. В данном исследовании не стоит задача привести исчерпывающий перечень различных налоговых терминов, а только определяются термины, взаимосвязанные с налоговой политикой.

Следует отметить, что определение налоговых терминов связано с гносеологическими потребностями людей в углублении представлений о реальных общественных отношениях, а также с утилитарными потребностями, вытекающими из каждодневной практики нашего бытия.

Прежде всего, необходимо определить такую экономическую категорию как налог, которая прошла в российском законодательстве последних лет сложную эволюцию от «широкого» понимания до четкого закрепления определения этой категории в Налоговом кодексе РФ. Первоначально налог определялся в экономической литературе как «обязательный платеж, взимаемый с физических и юридических лиц»1. Примерно такое же определение содержится в современных экономических словарях, где под налогами понимаются «обязательные платежи, взимаемые центральными и местными органами государственной власти с физических и юридических лиц, по-ступающие в государственный и местный бюджет» . Некоторые авторы давали более детальные определения налога. Так, В.К. Сенчагов и А.И. Архипов считали, что «на-; лог как экономическая категория выражает денежные отношения между государством, с одной стороны, и физическими и юридическими лицами, с другой стороны, возникающие в процессе вторичного распределения (перераспределения) вновь соз-; данной стоимости валового национального продукта и отчуждения части его стоимости в распоряжение государства в обязательном порядке»3. В статье 2 Закона РФ от 27.12.1991 № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» было установлено, что под налогом, сбором, пошлиной и другим платежом понимается обязательный взнос в бюджет соответствующего уровня или во внебюджетный фонд, осуществляемый плательщиками в порядке и на условиях, определяемыми законодательными актами. При этом в указанном законе налог являлся обобщающей категорией по отношению к сборам, пошлинам и платежам.

## Воздействие налоговой политики государства на экономический рост и принятие предпринимательских решений

Налоговая политика является неотъемлемой составляющей реформирования экономики страны, без задействования которой невозможен вывод страны из кризиса и перевод ее в режим быстрого и устойчивого роста.

В современной экономической теории под экономическим ростом обычно понимаются долговременные изменения естественного уровня реального объема производства, связанные с развитием производительных сил на долгосрочном временном интервале1. Сущность его состоит в разрешении и воспроизведении на новом уровне основного противоречия экономики: между ограниченностью производственных ресурсов и безграничностью общественных потребностей. При этом в центре внимания находятся темпы экономического роста и факторы предложения, в том числе изменения отраслевых и воспроизводственных пропорций, государственная политика по стимулированию или сдерживанию инвестиций, в частности и налоговыми методами. В экономической теории сложились два основных подхода к формам проявления экономического роста. Под ними согласно первому подходу понимается итоговая характеристика развития экономики за определенный период, измеряемая либо темпами роста реального объема ВНП (НД), либо темпами увеличения этих показателей в расчете на душу населения (второй способ измерения в настоящее время превалирует в теориях роста). Согласно другому подходу, теории роста анализируют проблемы экономической динамики в «сверхдлинном» периоде, когда изменяются основные институты власти, управления, объекты инфраструктуры, взаимосвязи в экономике и ее взаимодействие с внешней средой. Следует отметить, что в конце XX века в почти 40 странах мира не наблюдалось практически никакого роста. 14 стран имеют ВВП на душу населения менее 1 тыс. долл., от 1 до 5 тыс. долл. - 42 страны, и лишь 38 стран - более 20 тыс. долл. Россия по темпам экономического роста согласно первому подходу из 150 проанализированных стран находится в первой трети списка, что наглядно видно в таблице 1.

## Необходимость и перспективы реформирования налоговой системы Российской Федерации

Формирование налоговой политики происходит на основе прогнозных расчетов различных показателей. Необходимо отметить, что социально-экономическое развитие страны в целом и в преобладающем большинстве субъектов Российской Федерации позволяет сохранять положительную динамику по совершенствованию налоговой системы, способствующую росту поступлений налогов и сборов в бюджеты всех уровней. При этом рост налоговых поступлений достигается в условиях снижения налогового бремени на экономику.

Согласно отчетным данным Федеральная налоговая служба из года в год увеличивает поступления доходов в бюджетную систему, обеспечивая мобилизацию около 70% доходов консолидированного бюджета, 60% доходов федерального бюджета, а также практически все поступления в государственные внебюджетные фонды.

Прогноз поступления доходов, администрируемых ФНС России, в федеральный бюджет на 2006 год рассчитан исходя из макроэкономических показателей прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2006-2008 годы, в том числе объема ВВП - 23380 млрд рублей, индекса потребительских цен на уровне 107-108%, средней цены на нефть марки «Urals» - 35 долларов США за баррель, курса доллара - 27,7 рубля за 1 доллар США.

Общая сумма доходов федерального бюджета, администрируемых ФНС России, в 2006 году в условиях изменения налогового законодательства составит 2377,7 млрд рублей (10,2% к ВВП).

Указанный прогноз базируется на ожидаемой оценке поступлений налогов и сборов в 2005 году, оценке дополнительных поступлений в результате принимаемых мер по улучшению налогового администрирования, осуществлении реструктуризации задолженности по налогам и сборам, соблюдении законодательно установленных нормативов зачисления налоговых платежей всеми субъектами Российской Федерации.

Мы полагаем необходимым указать на то, что, исходя из этимологического смысла, необходимо различать понятие «реформирование» и «совершенствование» системы налогов. И.С. Ожегов и Н.Ю. Шведова считают, что реформировать - это изменять (подчеркнуто нами) путем реформ (преобразований, изменений, переустройства чего-либо; преобразований в какой-либо государственной, экономической и политической жизни, не касающихся основ существующего строя)1; а совершенство-вать - делать лучше, совершеннее (превосходнее) . Таким образом, говоря о реформировании, мы подразумеваем изменения, не являющиеся однозначно лучшими, так как реформирование, в частности системы налогов, определяется рядом объективных политических факторов, внешней средой и т.п.

## Содержание налогового администрирования и основные направления его реформирования

Налоговое администрирование является относительно специфической составной частью налоговой политики. Как проявление контрольной функции финансов возможно только в результате наличия у данной экономической категории функций образования и использования соответствующих фондов, так и налоговое администрирование проявляется на стадии реализации налоговой политики в результате наличия в ней направлений, перечисленных нами в параграфе 3 главы первой. Кроме того, следует отметить, что стадии формирования и реализации налоговой политики тесно взаимосвязаны и переплетаются во времени их осуществления.

Налоговое администрирование включает в себя деятельность, налоговых органов по учету и регистрации налогоплательщиков; деятельность, касающуюся взаимоотношений налогоплательщиков с налоговыми органами: организацию приема налогоплательщиков; прием, регистрацию и выдачу документов и информирование налогоплательщиков о состоянии расчетов с бюджетами; проведение сверок расчетов; информационную работу; организацию работы с налогоплательщиками в территориально обособленных рабочих местах налоговых инспекций; сегментацию налогоплательщиков и создание эффективной системы администрирования крупнейших налогоплательщиков; сбор и обработку налоговой отчетности, ведение обработки данных и налоговой статистики; осуществление налогового контроля и применение мер ответственности за налоговые правонарушения; работу по снижению задолженности по налоговым платежам; по снижению недоимки и повышению уровня собираемости налогов.

ФНС РФ, возглавляемая автором, принимает активное участие в формировании правового поля, обеспечивающего функционирование механизмов перечисленных направлений налогового администрирования. При этом, на основе результатов проведенного анализа изменений российского налогового законодательства и изучения опыта реформирования налогообложения зарубежных стран, мы полагаем, что не требуется кардинальных, революционных изменений налогового законодательства в части налогового администрирования, а необходимо эволюционное его совершенствование путем точечного внесения изменений в налоговое законодательство, прежде всего в Налоговый кодекс РФ.

Крайне важным направлением совершенствования налогового администрирования являются разработанные нами и впервые внедряемые в настоящее время в рос 187 сийской практике «Единый стандарт обслуживания налогоплательщиков»1 и «Регламент организации работы с налогоплательщиками, плательщиками сборов, страховых взносов на обязательное пенсионное страхование и налоговыми органами»2. Данные документы, по нашему мнению, несмотря на их нещадную критику в российских экономических изданиях, призваны обеспечить максимальную согласованность и разумную формализацию различных аспектов взаимоотношений налоговых органов с налогоплательщиками. До принятия перечисленных документов налоговые органы руководствовались многочисленными относительно разрозненными документами3.

В «Регламенте организации работы с налогоплательщиками» содержится всесторонняя информация, касающаяся взаимоотношений налогоплательщиков с налоговыми органами (организация приема налогоплательщиков; прием, регистрация и выдача документов и информирование налогоплательщиков о состоянии расчетов с бюджетами; проведение сверок расчетов; информационная работа; организация работы с налогоплательщиками в территориально обособленных рабочих местах налоговых инспекций), что позволяет максимально оптимизировать работу соответствующих отделов налоговых органов, а налогоплательщикам эффективно реализовывать свои права.

При дальнейшем совершенствовании этих документов мы полагаем целесообразным заимствование отдельных элементов «программы лояльности к клиентам», используемой в настоящее время в корпоративном маркетинге и финансовом менеджменте4. Следует констатировать, что по ряду направлений корпоративный финансовый менеджмент занимает более передовые позиции по сравнению с управлением финансами на государственном уровне. Поэтому необходимо использовать накопленный положительный корпоративный опыт для внедрения его на макроуровне.