А.О. Гребенчук

НАЛОГИ КАК ИНСТРУМЕНТ СОЦИАЛЬНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВА

Процесс налогообложения все в большей степени приобретает социальный характер, так как оказывает сильное влияние на социальное положение различных групп и слоев общества, и в этом контексте он тесно переплетается с социальной политикой государства. Органы государственной власти являются активными участниками процесса налогообложения и поэтому от их деятельности во многом зависит развитие системы налогообложения и рост благосостояния в обществе.

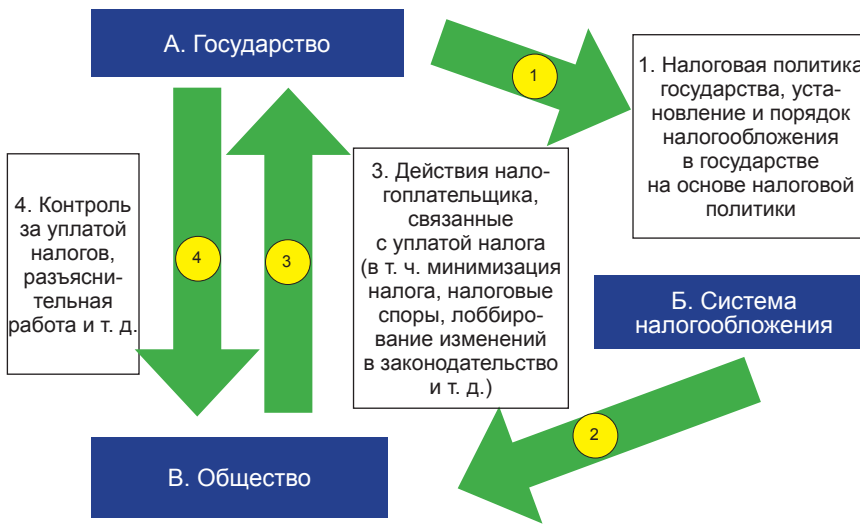


Схема 1. Место органов государственной власти в процессе налогообложения

Как видно на схеме 1, деятельность органов государственной власти в рамках процесса налогообложения можно разделить на два направления:

1) формирование налоговой политики и совершенствование налогового законодательства;

2) взаимодействие с налогоплательщиками по вопросам уплаты налогов, включая контроль, информирование и т. д. Далее каждое из обозначенных направлений рассмотрено более подробно.

Направление 1. Налоговая система в любом государстве определяется в основном его налоговой политикой и изменениями в налоговом законодательстве, которые формируют правовую основу функционирования процесса налогообложения. При этом в России система налогообложения традиционно имеет очень сильное влияние на социально-классовую структуру общества. Например, во времена крепостного права с крестьян взималась подушная подать, а привилегированные сословия освобождались от налогообложения. После 1918 г. налоги стали носить ярко выраженный характер классовой борьбы (сбор на обеспечение семей красноармейцев, единовременный чрезвычайный революционный налог, которым облагались государственная буржуазия и кулачество).

Согласно принципам налогообложения, установленным в России сегодня, принадлежность к определенной социальной группе формально не может служить основанием для установления дополнительных налогов, поскольку в основу налоговой системы положен принцип платежеспособности налогоплательщиков (т. е. зависимость величины налогов от уровня доходов налогоплательщиков). В то же время в период формирования современной системы налогообложения достаточно часто встречалась ситуация, когда реформирование осуществлялось в интересах наиболее влиятельных экономических и политических групп, в результате лоббирования соответствующих поправок в налоговое законодательство, в то время как интересы населения, в особенности его наименее обеспеченной части, часто игнорировались. Это привело к тому, что сформировавшаяся сегодня система налогообложения, несмотря на большое количество социальных льгот стимулирующего и компенсационного характера, не является в целом социально ориентированной.

Это обусловлено тем, что социальный эффект от значительной части социальных льгот является минимальным либо такие льготы не учитывают приоритеты социальной политики государства.

Например, в развитых социально ориентированных государствах налогообложение активно используется как инструмент сглаживания неравенства в доходах между различными группами

населения путем использования прогрессии в подоходном налогообложении, то есть за счет того, что более обеспеченные слои населения отдают большую долю своих доходов, чем малообеспеченные. В России используется пропорциональное налогообложение доходов населения, то есть налогоплательщики отдают одинаковую долю своих доходов, составляющую 13%, независимо от их уровня. Таким образом, подоходный налог в России как инструмент сглаживания неравенства в уровне доходов населения не используется.

В то же время, как отмечает Е. Примаков, «сохраняющийся уровень неравенства доходов в российском обществе превышает показатели не только большинства экономически развитых, но и многих стран с переходной экономикой и становится одним из самых болезненных и опасных явлений в России»[1]. Эти выводы подтверждаются данными Госкомстата, согласно которым в 2007 г. на долю 10% наименее обеспеченного населения приходилось лишь 1,9% общего объема денежных доходов, а на 10% самого обеспеченного – 31,0%[2]. При этом данный разрыв увеличивается из года в год. В связи с этим прогрессия в подоходном налогообложении и использование дополнительных средств на поддержку малообеспеченных групп населения могли бы способствовать снижению чрезмерной дифференциации российского общества по уровню доходов.

Результаты социологического опроса, проведенного автором в 2007–2008 г., в ходе которого были опрошены налоговые специалисты консалтинговых компаний, а также менеджеры и специалисты компаний финансово-банковской, промышленно-производственной, торговой и иных сфер деятельности, показали, что мнение респондентов о необходимости введения прогрессивной шкалы налогообложения не является однозначным*.

---

[1] *Примаков Е.* 2007 год: прощание с псевдолибералами // Российская газета. 2008. № 4562.

[2] См.: *Щербакова Е.* Российский демографический барометр // Демоскоп Weekly. 2008. № 321-322.

* Здесь и далее приведены результаты авторского исследования по теме «Налоговая культура и налоговое поведение населения», которое проводилось под руководством профессора Г.Г. Силласте, доктора философских наук, заслуженного деятеля науки РФ, заведующей кафедрой социологии Финансовой академии при Правительстве РФ. Исследование было проведено в Москве и Московской области путем раздаточного анкетирования и электронного распространения анкет. Объем выборки составил 312 единиц.

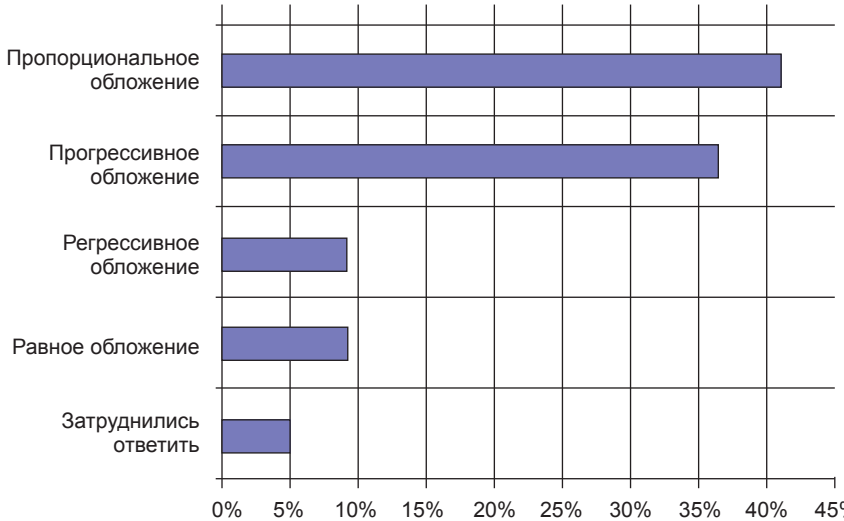


Диаграмма 1. Тип налогообложения доходов с физических лиц, который опрошенные считают наиболее справедливым (в % от количества опрошенных)

Как видно из диаграммы 1, большая часть опрошенных полагают, что в подоходном налогообложении необходимо использовать пропорциональное налогообложение (41% опрошенных), в то время как другая значительная часть опрошенных склоняются в пользу необходимости использования прогрессивного налогообложения (37% опрошенных).

Довольно высокая доля сторонников пропорционального налогообложения может быть обусловлена опасениями, что переход к прогрессивной шкале налогообложения будет способствовать более широким масштабам уклонения от уплаты налогов. Так, согласно другим результатам проведенного автором опроса, более 84% респондентов считают, что при переходе к прогрессивной шкале налогообложения налогоплательщики будут стремиться скрывать больше своих доходов, и лишь 6% прошенных посчитали, что введение прогрессивной шкалы налогообложения никак не повлияет на склонность к уклонению от уплаты налогов; 10% опрошенных затруднились ответить на этот вопрос.

Таким образом, вопрос введения регрессивной шкалы в подоходном налогообложении не является однозначным. Однако нежелание вводить прогрессивное налогообложение может быть вызвано тем, что, как отмечает В.М. Пушкарева, прогрессивные налоги задевают в первую очередь имущественные классы, которые всегда выступали против этого способа обложения, а финансисты, которые защищали их интересы, находили доводы против прогрессивного налогообложения[1].

В числе иных направлений развития подоходного налогообложения можно выделить введение минимума доходов, не подлежащего налогообложению. Согласно авторскому опросу, проведенному в 2007–2008 гг., более 65% опрошенных поддерживают необходимость введения такой меры.

Другой мерой, направленной на повышение социальной ориентированности налогов, может стать повышение стандартных и социальных налоговых вычетов (согласно результатам социологического исследования, проведенного автором, 45% опрошенных считают, что уровень таких вычетов низкий, 23% – оптимальный, 6% – высокий и 26% опрошенных затруднились ответить на этот вопрос).

Примечательно, что в российском законодательстве отсутствуют налоговые механизмы, направленные на стимулирование рождаемости и поддержку малообеспеченных групп населения, что лишний раз подчеркивает отсутствие связи между социальной и налоговой политикой государства. В числе таких налоговых механизмов можно было бы предусмотреть возможность налогообложения семей, предоставление существенных налоговых вычетов родителям, имеющим двух и более детей или обложение данных лиц по пониженной ставке.

Направление 2. В рамках взаимодействия органов исполнительной власти, которая в первую очередь представлена налоговыми органами и налогоплательщиками, основной проблемой являются возникающие в рамках такого взаимодействия конфликты. При этом инициаторами конфликтов могут быть как налогоплательщики, так и налоговые органы. В связи с этим в рамках социологического опроса, проведенного автором в 2007–2008 гг., респондентам были заданы вопросы, направленные на выявление причин таких конфликтов.

---

[1] См.: *Пушкарева В.М.* История финансовой мысли и политики налогов. М., 2001.

Таблица 1

Причины конфликтов между налоговыми органами и предпринимателями

(в % к числу полученных ответов)

Со стороны налоговых органов		Со стороны налогоплательщика	
Недостаточный уровень квалификации сотрудников налоговых органов	54	Склонность налогоплательщиков к уклонению от уплаты налогов	55
Стремление налоговых органов увеличить налоговые сборы	47	Незнание налогоплательщиками своих налоговых прав и обязанностей	52
Отсутствие взаимопонимания между налоговыми органами и налогоплательщиками	46	Отсутствие у налогоплательщиков склонности сотрудничать с налоговыми органами	34
Трудоемкость подготовки документов налогоплательщиками для налоговых органов	41	Плохое отношение налогоплательщиков к сотрудникам налоговых органов	34
Взяточничество, вымогательство, коррупция	3	Сложность законодательства и его нечеткость	2
Другое	7	Другое	5
Итого	198	*Итого*	182

Как видно из результатов опроса, приведенных в табл. 1, основными причинами конфликтов, возникающих по вине налоговых органов, являются недостаточный уровень квалификации сотрудников налоговых органов (54% опрошенных), стремление налоговых органов увеличить налоговые сборы (47% опрошенных), отсутствие желания налоговых органов идти навстречу налогоплательщикам (46% опрошенных) и трудоемкость подготовки налоговых документов (41% опрошенных). Данное мнение опрошенных действительно отражает проблему, связанную с тем, что у налоговых органов, на практике, часто возникают необоснованные претензии к налогоплательщикам по результатам выездных налоговых проверок. Как следствие, большая часть судебных разбирательств решается в пользу налогоплательщиков. Необоснованные претензии налоговых органов приводят к дополнительным материальным издержкам и отвлечению части трудовых ресурсов организации-налогоплательщика, направленных на урегулирование спорных вопросов с налоговыми органами.

Один из способов решения данной проблемы был озвучен в рамках Бюджетного послания Президента Федеральному Собра-

нию еще в 2005 г. Президент отметил, что «в политике государства приоритетом в деятельности налоговых и таможенных органов должна стать проверка исполнения налогового и таможенного законодательства, а не выполнение каких бы то ни было "планов" по сбору налогов и пошлин… При этом акцент при совершенствовании в работе налоговых органов должен быть сделан на создание комфортных условий обслуживания налогоплательщиков: отсутствие претензий к работе налоговых органов, оперативность рассмотрения запросов, своевременный возврат излишне уплаченных сумм и т. д. Именно такие или подобные им показатели должны стать основными при оценке работы налоговых органов»[1].

Меры, обозначенные в Бюджетном послании Президента несколько лет назад, до сих пор не реализованы.

В то же время конфликты между налоговыми органами и налогоплательщиками могут быть инициированы самими налогоплательщиками. Как видно из результатов опроса, приведенных в табл. 1, причиной конфликтов с налоговыми органами может быть склонность налогоплательщиков к уклонению от уплаты налогов (55% опрошенных), незнание налогоплательщиками своих налоговых прав и обязанностей (52% опрошенных), отсутствие склонности сотрудничать с налоговыми органами (34% опрошенных) и плохое отношение налогоплательщиков к сотрудникам налоговых органов (34% опрошенных).

Действительно широкий размах уклонения от уплаты налогов в России (использование «черных» и «серых» схем с применением фирм-однодневок, распространение зарплатных схем и т. д.) является одной из наиболее существенных причин конфликтов с налоговыми органами.

В связи с высоким уровнем напряженности во взаимоотношениях между налогоплательщиками и налоговыми органами актуальной является проблема повышения качества взаимодействия налоговых органов и налогоплательщиков, снижение конфликтности в данной сфере. В рамках опроса, проведенного автором, респондентам было предложено указать меры, которые могли бы способствовать повышению налоговой культуры налоговых органов и налогоплательщиков.

---

[1] Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 12 июля 2004 г. О бюджетной политике в 2005 году. Электрон. дан. Режим доступа: http://www.president.kremlin.ru. Загл. с экрана.

Как видно из результатов опроса, приведенных в табл. 2, большая часть респондентов считают, что основной мерой по повышению налоговой культуры должно стать повышение квалификации сотрудников налоговых органов (32% всех полученных рекомендаций), а также усиление профессионализма налоговых органов путем более тщательного отбора кадров, повышения требований к сотрудникам налоговых органов, регулярного тестирования их знаний и т. д. (19% всех полученных рекомендаций).

Таблица 2

Предлагаемые меры по повышению налоговой культуры

(в % к числу полученных рекомендаций)

Меры для налоговых органов		Меры для предпринимателей	
Повышение квалификации сотрудников налоговых органов	32	Разъяснительная работа и информирование предпринимателей о налогах	39
Усиление требований к профессионализму сотрудников налоговых органов	19	Улучшение законодательства	19
Повышение зарплаты сотрудникам налоговых органов	17	Ужесточение ответственности предпринимателей за нарушение налогового законодательства	13
Усиление ответственности сотрудников налоговых органов за коррупцию иные правонарушения	13	Снижение налогового бремени	11
Улучшение отношения к налогоплательщикам	6	Поощрение добросовестных налогоплательщиков, налоговая амнистия и т. д.	3
Прочее (в т. ч. улучшение законодательства, технической оснащенности и т. д.	12	Прочее (в т. ч. народный контроль за расходованием денежных средств государством, прозрачность расходов государства и т. д.)	15
Итого	100	*Итого*	100

Другой важной мерой по повышению налоговой культуры налоговых органов, по мнению респондентов, является повышение зарплаты сотрудникам налоговых органов (17% всех полученных рекомендаций). Действительно, учитывая крайне низкий в настоящее время уровень зарплаты, данная мера могла бы способствовать повышению их мотивации и престижа профессии, а также притоку квалифицированных специалистов.

В качестве важной меры противодействия коррупции в налоговых органах многие опрошенные выделяют усиление ответственности сотрудников налоговых органов за налоговые правонару-

шения (13% всех полученных рекомендаций). При этом часть опрошенных читают, что необходимо ограничиться административными штрафами за коррупцию, взятки и иные правонарушения, в то время как другие предлагают более жесткие меры, такие как уголовная ответственность для коррумпированных чиновников с конфискацией имущества.

Примечательно, что значительная часть опрошенных уделяют особое внимание отношениям между сотрудниками налоговых органов и налогоплательщиками (6% всех полученных рекомендаций). В частности, по их мнению, сотрудники налоговых органов вместо принципа «налоги любой ценой» должны руководствоваться принципом «налогоплательщик – твой друг». Другие респонденты предлагают ввести штрафные санкции «вплоть до увольнения за хамство» или, напротив, надбавку к зарплате «за дружелюбное отношение к налогоплательщикам».

Что касается мер по повышению налоговой культуры предпринимателей, то здесь почти 40% всех полученных рекомендаций направлены на усиление разъяснительной работы органами государственной власти в отношении прав и обязанностей налогоплательщиков. Такие меры могут, в частности, включать пропаганду по телевидению, обучение, курсы, работу по информированию налогоплательщиков и т. д. Особое внимание при этом должно уделяться информированию налогоплательщиков о необходимости уплаты налогов и их пользе для общества.

Помимо работы по информированию населения опрошенные выделили также такие меры, как работа по улучшению налогового законодательства, в том числе повышение его простоты, прозрачности, справедливости (19% всех полученных рекомендаций). В частности, как отметил один из опрошенных, «предприниматель должен иметь четкое представление о том, что есть незаконное уклонение от уплаты налогов и что есть законная оптимизация. Грань должна быть ясна как предпринимателям, так и сотрудникам налоговых органов».

Еще одной мерой, которую выделяют респонденты, является ужесточение ответственности налогоплательщиков за уклонение от уплаты налогов (13% всех рекомендаций). В частности, многие опрошенные предлагают «ввести побольше громких судебных процессов, но не политических, а исключительно экономических», а также «ужесточить уголовную ответственность за нарушение налогового законодательства».

Результаты проведенного опроса также показали, что в обществе сложилось устоявшееся мнение, что «средства, полученные в виде доходов бюджета, не возвращаются населению, поскольку оседают в карманах чиновников». Этим, в частности, и объясняется нежелание многих налогоплательщиков платить налоги. Для решения данной проблемы многие опрошенные выделили необходимость повышения эффективности и прозрачности расходования бюджетных средств, а также указали на необходимость народного контроля за средствами налогоплательщиков (в частности, через создание «комитета налогоплательщиков, членами которого будут являться представители разных социальных групп, который осуществлял бы контроль за расходной частью бюджета и выявлял бы случаи «нецелевого» расходования средств»).

Подводя итоги, следует подчеркнуть, что сегодня повышение уровня жизни населения является одним из приоритетов государственного развития. При этом налоги – это один из тех механизмов, которые могут способствовать достижению данной задачи. Для этого налоговая политика и налоговая система государства должна стать социально ориентированной, в частности, учитывать социальные приоритеты государственного развития. В то же время работа по повышению культуры взаимодействия между налоговыми органами и налогоплательщиками должна стать важным направлением развития налоговой системы. Все это позволит значительно повысить эффективность процесса налогообложения в России.