В. Ф. Чернышов

Социальная сущность и функции налогообложения в государственной политике: к методологии анализа

Чернышов Владислав Фёдорович — аспирант кафедры социологии управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (e-mail: Vladfns@yandex.ru).

Аннотация. Рассматривается сущность, структура и функции налоговой политики, генезис научных подходов к исследованию системы налогообложения в контексте общественно-исторического развития.
Ключевые слова: государство, налоговая система, налоговое поведение, фискальные органы.

Налоговая система современной России является предметом повышенного внимания для органов государственной власти и науки, различных социальных групп, включённых в экономическую деятельность. Преобразования в области налогообложения становятся всё более заметным фактором, определяющим отношение населения страны к происходящим изменениям во всех сферах общественной жизни. Значительное увеличение объёмов проводимой налоговыми органами работы обусловлено с одной стороны, ростом числа налогоплательщиков, появлением новых объектов налогообложения, глобализацией производства, включением России в международный обмен товарами (работами, услугами), а с другой — сохранением тенденции «теневизации» процесса налогов и сборов.

Создание оптимальной системы налогообложения и налоговых органов, обеспечивающих баланс публичных и частных интересов в налоговой сфере, является насущной потребностью современного российского общества. Несмотря на острую социальную значимость, теме налогов и налогообложения в научной литературе уделяется недостаточно внимания, за исключением специальных исследований. Сложности изучения этой проблемы возможно заключаются в специфике самого предмета, тесно переплетённого с хозяйственной практикой, что требует системного подхода и междисциплинарной интеграции.

Переход экономики на рыночные принципы хозяйствования выдвинул множество проблем, связанных с формами и методами реализации социально-экономической политики по отношению к деятельности экономических субъектов, мотивация которых во многом определяется действующей системой налогообложения. Так, современное российское государство, следуя логике рыночного хозяйства, сняло с себя ответственность по обязательствам частных предприятий, но при этом, вопреки этой же логике, сохранило за собой один из принципов планово-административной экономики — право вмешиваться в деятельность предприятий, не неся ответственности за её конечные результаты, в том числе за сбыт продукции, выплату заработной платы, возмещение долгов и т.д. Такая позиция для руководителей — фактор, ограничивающий экономическую деятельность и снижающий мотивацию к социальным расходам, для трудовых коллективов — сужение социальных гарантий. Разрешение этой проблемной ситуации ряд работодателей. Видит в способах минимизации налогов и отчислений.

Деформационные элементы налоговой политики во многом обусловлены сложными взаимоотношениями государственной власти со всеми группами населения по вопросу уплаты налогов. Современная практика налоговых отношений показывает, что российское государство следует в основном потребности собрать нужную в данный момент сумму, а не процент от произведённого в данный период продукта.

Механизм рыночной экономики является объективной основой предпринимательской деятельности, предназначенной для заинтересованного труда предпринимателей и бизнесменов, формирования экономического патриотизма. В реальности, сохраняются тенденции уклонения бизнесменов от налогов, вывоза капитала за рубеж и другие действия, ограничивающие налоговые поступления в казну государства.

Повседневная хозяйственная практика российских граждан (физических лиц) включает в себя две, по сути альтернативные, модели поведения: взаимодействие с налоговой системой государства или уклонение от него. Они обусловлены в значительной мере материальными интересами, а не требованиями закона[1].

По итогам социологических исследований, значительная часть населения критически оценивает деятельность государства в сфере налогообложения, утверждая, что государство установило несправедливые налоги и не заслуживает доверия их плательщиков. Широкое распространение среди населения скептического отношения к установленной законом обязанности налогоплательщика платить налоги, свидетельствует о серьезных социальных причинах, поддерживающих и воспроизводящих такую ситуацию. В частно-

[1] *Звоновский В. Б., Пышкова Н. В.* Уклонение от уплаты налогов: отношение населения // Социс. — 2003. — № 4. — С. 51.

сти, действующая система налогообложения не только не сокращает социальную дистанцию между различными группами налогоплательщиков, а, наоборот, увеличивает, усиливая социальную и имущественную поляризацию, создавая реальные предпосылки для социальных конфликтов.

Проблемная ситуация заключается в противоречии, которое сложилось, во-первых, между потребностью населения в справедливом распределении и перераспределении доходов в обществе и широким распространением различных форм уклонения от налогов; во-вторых, — между интересами государства, направленными на реализацию социально-экономических задач посредством налогообложения, и низким уровнем жизни значительной части населения.

Решение всего комплекса вопросов, связанных с современным состоянием налоговой политики и её проблемами, требует критического анализа теоретических воззрений на такие понятия, как государство и право, принципы государственного регулирования налогообложения, условия социального развития. Речь идёт о раскрытии социальных механизмов возникновения и изменения налоговой политики, закреплённой государственными законами, формировании и поддержании таких правовых отношений, которые отвечали бы задачам страхования условий, необходимых для дальнейшего социального развития, интересам всех экономических субъектов.

Налоги являются неотъемлемым атрибутом и необходимым условием существования государства, так как составляют основу доходной части государственного бюджета. Налоги возникают, развиваются и изменяются в процессе общественно-исторического развития и под непосредственным влиянием государства. Действуя в рамках законодательства, они, вместе с тем, обладают социальной функцией, взаимодействуя с налогоплательщиками, представителями различных общественных групп, в рамках чётко обозначенной цели — удовлетворения необходимых общественных потребностей. В силу этого система налогообложения выступает в качестве одного из важнейших институтов, эффективность которого отражается не только в показателях экономического развития, но и на состоянии социальной сферы, уровне и качестве жизни населения.

Понятие «налог» является одним из ключевых в системе государственного управления, одним из важнейших элементов жизнедеятельности общества, характеризующих механизм обмена общественного продукта, возникающие при этом социальные отношения. Это основной посредник в социально-экономических отношениях государства и общества. В ходе общественно-исторической практики определилась сущность налогов в виде разнообразных платежей и доходов отдельных лиц в пользу государства или государя. Понимание природы и механизма функционирования системы налогообложения кроме теоретической значимости несёт в себе и большую практическую ценность, помогая понять и скорректировать поведение в налоговой сфере различных групп населения.

Определение **сущности налогов** как экономического явления с чётко выраженными социальными функциями обусловило их классификацию по различным основаниям. Наиболее распространённой в науке и практике представляется следующая **классификация.**

I. Налоги общие и особенные.

Первые — это налоги с продаж, с имущества, с дохода, с головы. **Вторые** взимаются с определённых видов имущества или дохода, как например, налоги на автомобили, на наследство.

II. Налоги прямые, косвенные и безразличные.

Прямой налог платится непосредственно из того источника, который обложен этим налогом. Это может быть налог на доход или налог на капитал (платится из прибыли от этого капитала).

Безразличный налог устанавливается таким образом, что источник его уплаты не имеет значения и может быть любой комбинацией доходов.

Косвенным налогом называется налог, который устанавливается таким образом, что вносит его в казну одна категория лиц, но фактически платит другая. Классическим примером этого вида является налог с продаж. Вносит его в казну продавец, но платит его фактически покупатель, так как продавец прибавляет этот налог к цене своего товара. То же самое происходит с **налогом на добавленную стоимость.**

Система налогообложения как один из базисных институтов общества реализуется через соответствующие функции. По степени воздействия на общество их можно классифицировать на основные (фискальная, перераспределительная, регулятивная и др,) и вспомогательные в зависимости от конкретных социально-экономических условий.

Фискальная функция (от латинского «фискус» — казна) выполняет задачу финансирования государства. На политическую и социальную значимость этой функции указывал Т. Гоббс. В своём политико-философском трактате «Левиафан» он рассматривал налоги как объективно обусловленный фактор поддержания и укрепления государственной власти и общественной стабильности. Подобные идеи легли в основу теорий фискального договора, разрабатываемых французскми философами XVIII века. Ш. Л. Монтескьё и Ж. Ж. Руссо, как теории обмена услугами между государством и гражданами. Несколько позднее эти подходы была теоретически углублены сущностным определением налога, который трактовался как форма участия отдельных лиц в жизни общества как социального целого.

В XIX веке налог стал рассматриваться как инструмент перераспределения общественного богатства. Причём, последнее рассматривалось как слагаемое наличных ресурсов и возможностей всех социальных групп и слоёв. Логика

решений, принимаемых на государственном уровне, обосновывалась социальными показателями состояния общества, в значительной степени социальной структурой и уровнем благосостояния социальных групп, их доходами и источниками таковых.. В действительности, как обоснованно отмечают исследователи, проследить все траектории переложения налога довольно сложно. Чаще всего общество не в состоянии дать себе отчёт в том, к чему привело введение того или иного налога, насколько он всей тяжестью ложится на потребителя. Оптимизация подобной меры требует предварительной проработки возможных не только экономических, но и социальных последствий подобных мер.

Необходимость такого подхода постоянно демонстрирует современная отечественная практика. Так, в 1992 году правительство России ввело налог на добавленную стоимость (НДС) в размере 18 % по всей стране и по всем производствам и отменило государственные дотации убыточным предприятиям. Цель этой меры — увеличить доходы государства и уменьшить его расходы, так как в предыдущие годы имело место превышение расходов над доходами, ликвидация разницы (бюджетного дефицита) сопровождалась ростом цен и инфляцией. В процессе реализации этой меры НДС с добывающих отраслей стал по цепочке перекладываться на покупателей. При этом на каждом этапе добавлялся «свой» НДС. Все цены, начиная с расчётов между предприятиями, стремительно взлетели и ударили по конечному потребителю — населению. Инфляция не замедлилась, а усилилась. Разрыв экономических связей на фоне распада СССР, а значит и привычной цепочки «поставщик-заказчик» вызвал анархию в производстве, его падение и увеличение расходов, общий спад и сокращение в казну НДС. Рост социальной напряжённости на производстве, расширение безработицы, требования рабочих выплаты заработной платы требовали выделения дебнег из государственной казны. В итоге рост бюджетного дефицита покрывается за счёт инфляции[1].

Приведённый пример свидетельствует о том, что налог — это сложное явление, которое является результатом долговременных практик, имеет экономическую природу, но тесно «вплетён» в общественные отношения, обладая мощными социальными функциями. Изучение опыта исторического развития системы налогообложения позволяет понять то, что экономический и социальный эффект внедрения налогов возникает из комбинации причин и конкретных условий. Ориентируясь только на конкретную ситуацию в отрыве от всего комплекса предпосылок, факторов, ресурсов и возможностей, очень сложно просчитать последствия вводимых налоговых мер.

Этот теоретический посыл крайне важно учитывать при формировании государственной налоговой политике в части прогнозирования социальных последствий её реализации.

---

[1] *Майбурд Е. М.* Введение в историю экономической мысли. От пророка до профессора. — М. , 1996. — С. 130 – 131.

Реализация перераспределительной функции налогообложения затрагивает социальные интересы и уровень доходов всех социальных групп независимо от сферы их профессиональной занятости. В определённой степени налоговая политика государства связана с такой общезначимой ценностью как социальная справедливость. Степень ее реализации, к примеру, позволяет либо сглаживать социальное неравенство в доходах различных групп населения и, таким образом, упреждать конфликты, либо, напротив, — обострять социальные отношения.

Формирование эффективной налоговой системы осложняется схемой управления экономикой и недостаточностью опыта в использовании налоговых инструментов рыночной экономики. При применении высоких налоговых ставок неправильный или недостаточный учёт налогового фактора может привести к весьма неблагоприятным финансовым последствиям.

По данным ФНС за 2010 год, в бюджет страны поступило 7662,9 млрд. руб. Из них налог на прибыль организаций составил 1774,4 млрд. руб.; налог на доходы физических лиц — 1789,6 млрд.руб. При этом крайне низка доля в доходах от налогов на имущество, всего 628,2 млрд.руб.[1] До сих пор не проведён кадастр и не посчитаны дома стоимостью от 10 млн. руб., а их владельцы нередко платят налог как за «хрущёвку». Эти факты отражают крайне неопределённую ситуацию с недвижимостью и её реальной оплатой.

Многие налоги имеют чётко выраженную регулятивную функцию. Государство с помощью налогов может оказать как стимулирующее, так и дестимулирующее действие на объёмы производства. Многовековой налоговый опыт человечества подтверждает главный принцип налогообложения: «нельзя резать курицу, несущую золотые яйца». Правительству принадлежит решающая роль в регулировании побочных издержек и выгод, обеспечении общественными товарами и услугами, смягчении неравенство доходов и т.д. Вместе с тем, как показывают результаты социологических исследований, правительство не всегда эффективно и результативно выполняет свои функции в области налогообложения.

Влияние налогового законодательства практически на все сферы жизнедеятельности общества и, прежде всего, на социальную сферу обусловливает необходимость конкретных и адекватных современному развитию институциональных подходов, целенаправленного анализа ключевых вопросов деятельности налоговых органов РФ, отношения населения к этой деятельности. Эти методологические установки могут способствовать разработке конкретных предложений по оптимизации работы системы налоговых органов, рациональному распределению функций и полномочий внутри этой структуры, совершенствованию соответствующего законодательства.

---

[1] *Бовт Г.* Чьи богачи лучше? Наши олигархи приезжают в Россию, как на вахту // Аргументы и факты. — 2011. — № 36 — С.12.

Мотивационная функция — весьма актуализирована в современной рыночной многосубъектной экономике, когда сложно определяются отношения между государством и другими экономическими субъектами, особенно в сложные для развития стран периоды. К примеру, во время финансово-экономического кризиса 16 богатейших французов обратились к своему правительству с предложением больше платить налогов, чтобы поддержать страну в трудный момент кризиса. Несколько позже с подобным заявлением выступил американский миллиардер Уоррен Баффет. Эти люди не безоглядные альтруисты. В их предложениях сочетаются желание помочь своей стране и рациональный расчёт, в частности, предложение увеличить налогообложение личных доходов, но взамен не трогать финансовые потоки их компаний. Практически одновременно из мира российской олегархии тоже поступила новость: в футбольный клуб «Анжи» на рекордную зарплату приглашён футболист из Камеруна[1]. В отношении оптимизации налогообложения для улучшения социальной ситуации в стране **инициативы** — редкое явление. Более того, по обоснованной оценке российского политолога Г. Бовта, французские миллионеры, как правило, работают и живут во Франции. Американские — в США. Российские олигархи в основном работают и «делают деньги» в России (как бы вахтовым методом), а их семьи, дети нередко проживают в Европе и США. То есть, у зарубежных предпринимателей есть **стимул** налаживать в своих странах работу и быт, стимулируя работников к заинтересованному труду и сохранению своих мест, у отечественных бизнесменов подобная система стимулирования и мотивации экономической деятельности ещё не сложилась.

Значительная ответственность в создании подобной системы лежит на государстве, органах власти. Речь идёт, прежде всего, о системе налогообложения, цель которой — не повышение налогов на доходы богатых граждан, как самоцель, а разработка системы, учитывающей интересы и возможности конструктивной деятельности различных социальных групп.

Одной из наиболее важных и одновременно сложных проблем взаимодействия налоговых органов с населением является проблема доверия к налоговым органам, налогам как таковым, их социальной необходимости и позитивности для общества. Значительная часть населения реагирует на введение налогов, как на способ неоправданного изымания денежных средств и не в пользу людей. Доверие между субъектами налоговых отношений — это залог их эффективности, отсутствие доверия — реальная основа уклонения от налогов, коррупции, напряженности практически во всех структурах жизнедеятельности.

К примеру, анализ ситуации в США показывает, что перераспределение национального продукта через формальные каналы (бюджет) воспринима-

[1] Там же.

ется налогоплательщиками как более эффективное по сравнению с неформальными (семья, корпорации и др.), а так же нелегальными способами, включая невыплату налогов.

Принципиально иной представляется российская ситуация, когда налогоплательщик предпочитает неформальные способы перераспределения созданного общественного продукта формальным. Результаты социологических исследований выявляют в качестве одного из значимых факторов, влияющих на оценку эффективности действующей налоговой системы, не материальный интерес как таковой, а степень вовлечённости представителей различных социальных групп в неформальные механизмы перераспределения национального продукта.

Путь повышения уровня доверия в этой сфере — справедливый налог для всех участников рынка по законам страны, в которой они функционируют; общественный контроль за механизмом формирования, сбора и расходования налогов.

Преодоление представлений населения о распределительном механизме государства как о «чёрном ящике» и отрицательного настроя в отношении исполнения налогового законодательства связано с увеличением прозрачности налоговой системы государства. Вопрос совершенствования налогового администрирования и системы налоговых органов был актуализирован в связи с проведением административной реформы, формированием новой системы и структуры федеральных органов исполнительной власти в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

Реализация задач по модернизации данной сферы прямо связана с необходимостью не только увеличения поступления налогов, но и с сокращением издержек налогоплательщиков при исполнении обязанностей по исчислению и уплате налогов, а так же затрат государства на осуществление налогового контроля.

Налоги прежде всего являются фискальным инструментом. Они могут использоваться лишь в качестве косвенного инструмента налогового стимулирования, когда есть экономические предпосылки для желаемого поведения экономических субъектов.

Вместе с тем, ограничение стимулирующей роли налога на прибыль негативно сказывается как на инвестиционном, так и на инновационном потенциале российских организаций. В этой связи в системе российского налогообложения всё большее значение придётся формированию благоприятного налогового климата для инновационной деятельности. Предпринятые в России меры по налоговому стимулированию НИОКР сопоставимы с действиями зарубежных стран., в частности с Китаем, где чётко прослеживает-

ся взаимосвязь стратегических и тактических элементов в системе налогового стимулирования инновационного высокотехнологического производства.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2020 года поставлена стратегическая цель — достижение уровня экономического и социального развития, соответствующего статусу России как ведущей мировой державы XXI века, занимающей передовые позиции в глобальной экономике. С 1 января 2009 года в российское налоговое законодательство были внесены поправки, позволяющие учитывать при расчёте налога на прибыль расходы на определённые виды НИОКР с коэффициентом 1,5.

Основные направления налоговой политики России формируются в условиях конкретного состояния экономики и предпринимаемых мер, направленных на оптимизацию налоговой системы страны. В сентябре 2011 года на совещании у Президента России было принято решение о снижении страховых взносов на 2012 – 2013 годы. Их платят компании и фонды социального страхования за каждого своего работника. Суть нововведения заключается в том, что взносы с малого бизнеса и низкооплачиваемых работников станут ниже, а на плечи крупных компаний и тех, кто зарабатывает более 60 тысяч рублей в месяц и может считаться *средним классом*, ляжет дополнительная финансовая нагрузка. Многие экономисты называют эту меру « налогом на трудоголиков».

Под новый «пересчёт» попали все компании: и те, кто добывает нефть и газ, обрабатывает металл, занимается нано– и прочими высокими технологиями. Очевидно, что такое «стимулирование» малого бизнеса приведёт к тому, что крупные и особенно средние компании начнут делиться «почкованием». Эти и другие факты свидетельствуют о наличии серьёзных проблем в сфере налогообложения, во многом обусловленных отставанием научного осмысления ситуации в этой сфере от налоговых реформ, связанных с наделением налоговых органов новыми функциями и полномочиями. Более обстоятельного изучения требуют социальные последствия налоговой политики, восприятие населением системы налогообложения, налоговое поведение различных социальных групп и другие, не менее важные, социальные проблемы.

Список литературы

1. *Бурцев А. Г.* Проблемы совершенствования налогового администрирования. СПб. , 2007.
2. *Звоновский В. Б., Пышкова Н. В.* Уклонение от уплаты налогов: отношение населения // Социс. 2003. № 4.
3. *Майбурд Е. М.* Введение в историю экономической мысли. От пророка до профессора. М. , 1996.

© Чернышов В. Ф., 2011