ГЛАВА 1

Современные теоретические обоснования различных аспектов налогового реформирования

Чтобы построить полную теорию, фактов всегда достаточно, не хватает только фантазии.

Дмитрий Блохинцев

1.1. Теоретико-организационные основы налогового реформирования

Теории первого класса предсказывают, теории второго класса налагают запреты, теории третьего класса дают объяснения задним числом.

Александр Китайгородский

Россия и Украина, став на рыночные основы хозяйствования и формирования государства, искренне стремятся как можно быстрее войти в современное мировое сообщество как равноправные партнеры. Однако данный процесс зависит не в последнюю очередь от построения сбалансированной оптимальной налоговой системы рыночного типа, которая является основой наращивания прироста валового внутреннего продукта (ВВП), наполнения государственного и местного бюджетов, улучшения благосостояния в обществе, способствования занятости населения и укрепления национальной валюты. Именно налоги, их наиболее рациональное использование, определяют финансовую основу практического реформирования переходной экономики, успешного преодоления кризисных явлений, повышения уровня социальной защиты населения. Они являются основой экономического благосостояния государства и народа, центральным звеном финансово-экономической доктрины страны.

Стратегический курс реформ в Украине связан с построением социально ориентированной экономики. С одной стороны, ей должны быть присущи плюрализм форм собственности и развитая система рыночных отношений, с другой — определенная степень участия государства в обеспечении эффективности экономики, регулировании доходов населения и занятости, формирование условий, обеспечивающих удовлетворение социально значимых потребностей всего населения (образование, здравоохранение, культура).

Налоги и государство

Переход к рыночным отношениям невозможно представить без вмешательства государства в социально-экономическую жизнь. В условиях социально-рыночного хозяйствования оно осуществляется несколькими способами, самым

важным из которых является регулирование рынка. Глобальная цель государственного регулирования конкретизируется в специальных задачах государства, таких как:

- способствование организации рынка и рыночно-конкурентных отношений;
- решение экономико-организационных вопросов, выдвигаемых отдельными влиятельными группами экономических субъектов;
- достижение экономических, политических, социальных и фискальных целей, направленных на поддержание и сохранение рыночного порядка в стране;
- корректировка распределения ресурсов с целью влияния на структуру национального продукта.

Каждая из задач требует определенной формы государственной интервенции. С одной стороны, ею может быть прямое административное вмешательство, с другой — непрямое, сугубо экономическое воздействие. В зависимости от цели, решаемой задачи и формы вмешательства в системе государственного регулирования можно выделить два уровня: рыночно-организационный и финансовый.

Реальный процесс налогообложения осуществляется государством и зависит от степени развития его демократических форм. Поэтому исследование природы налога финансовая наука осуществляет в сфере учения о государстве. В свое время еще П. Прудон справедливо подчеркивал, что «по сути, вопросы о налогах являются вопросами о государстве»[1].

Трудности познания природы налога объясняются тем, что налог — это одновременно экономическое, юридическое и политическое явление. Отечественный экономист М.М. Алексеенко еще в XIX в. отметил эту особенность налога: «С одной стороны, налог — один из элементов распределения и перераспределения... С другой стороны, внедрение, взимание и использование налогов является одной из функций государства»[2]. Поэтому основная канва познания природы налогов — проследить эволюцию представлений о природе налога под воздействием развития учения о государстве.

В развитии взглядов на роль государства можно выделить два направления, которые позволяют лучше понимать социально-экономическое и общественное содержание налогов. Первое базируется на тезисе о непроизводственном характере государственных услуг, что не только отделяло финансовое хозяйство от государственного, но и противопоставляло их. Налог в этой концепции не связан с удовлетворением социально-экономических потребностей общества, поскольку обслуживает непроизводственные расходы государства. Второе направление связано с наличием взглядов на хозяйственную деятельность государства как составную часть народнохозяйственной деятельности, как потребность экономического и социального развития. Во взглядах на налог происходит поворот к пониманию налога в рыночных условиях как осознанной необходимости. Для субъектов хозяйствования налог может быть плохим или очень плохим, поскольку он, даже минимальный, сокращает реальные доходы налогоплательщиков. Но его уплата

---

[1] *Пушкарева В.М.* История финансовой мысли и политики налогов. М.: Инфра, 1996. С. 74.
[2] *Алексеенко М.М.* Взгляд на развитие учения о налоге. Харьков, 1870. С. 25.

является обязательной для удовлетворения общественных благ и не зависит от желания и воли конкретного плательщика.

При раскрытии сути налогов невозможно не остановиться на взглядах основоположника российской финансовой науки И.Х. Озерова. В своем фундаментальном труде «Основы финансовой науки» он отмечает, что «...налоги — это обязательные платежи, которые уплачиваются подданными государства для исполнения возложенных на него функций...». Озеров метко назвал реорганизацию налогов перевзвешиванием налогов на других весах другими рычагами[1].

Развитие налоговых теорий западной финансовой науки свидетельствует о тесном взаимопроникновении и взаимодополнении неоклассических и кейнсианских идей. Вследствие этого усиливаются попытки интегрировать их в новом теоретическом направлении, которое сформировалось у известных экономистов В.Л. Андрющенко, С.И. Лушина, А.Н. Суторминой, В.О. Соколова, Ю.А. Русаковой, В.М. Федосова и др. Переход от марксистко-ленинских догматических постулатов к научно-объективным основам познания финансовой науки позволил им по-новому взглянуть на теоретические основы налогов. С этими экономистами можно согласиться, что налоги представляют собой обязательные платежи юридических и физических лиц, которые устанавливаются для содержания государственных структур и для финансового обеспечения выполнения ими функций государства.

Полифункциональность налогов

Понимание налога как обязательного платежа физических и юридических лиц в бюджеты органов общественной власти разных уровней приемлемо лишь для практических целей. Любой налог, кроме фискального и регулирующего действия, имеет еще побочные, внешние для фиска социальные следствия. Поэтому налоги следует рассматривать не просто как экономическую категорию, а как общественно-социальную.

Общественная цена налогов измеряется потерей части личного благосостояния конкретными плательщиками с перемещением этой части через бюджет ко всему населению государства. Эволюция финансового знания об общественном характере налогов неразрывно связана с теоретической концепцией государственных благ, источником обеспечения которых являются средства бюджетов различных уровней государственной власти. Речь идет о таких благах, которые носят характер общественных, не производятся частной экономикой, а обеспечиваются только государством. Причем если государство — орган производства незаменимых общественных благ, то эти блага реализуются потребителям по ценам, уровень которых устанавливается по общественному согласию. Ценой общественных благ как раз и являются налоги, а оплата государственных благ — единственное возможное использование налоговых поступлений. В результате между государством-производителем общественных благ и обществом достигается эквивалентное меновое соглашение «блага — налоги».

Раскрытие общественного назначения налогов как социально-экономического понятия невозможно без определения функций этой категории. Учитывая

[1] *Озеров И.Х.* Основы финансовой науки. М., 1917. С. 68.

то, что налоги выступают необходимым элементом централизации части стоимости национального продукта в бюджете для оплаты государственных общественных благ и средством перераспределения этой стоимости между государством и юридическими и физическими лицами, можно констатировать факт, что налоги исполняют не только фискальную, но и распределительно-регулирующую функции.

Эти функции носят объективный характер и существуют с момента возникновения налогов. Но конкретное их проявление связано с условиями общественного развития. Поэтому попытки выделения основных и второстепенных функций представляются ошибочным путем исследования налогов как экономической категории.

Фискальная функция обеспечивает объективные условия для образования материальной основы функционирования общества. Именно с ее помощью реализуется большая часть общественного назначения налогов, проявляются конкретные формы образования денежных фондов государства, которые обеспечивают выполнение возложенных на нее функций.

Распределительно-регулирующая функция также заложена в сущности каждого налога. Ведь, как уже отмечалось, налоги связаны с процессами перераспределения стоимостных пропорций национального продукта между налогоплательщиками и государством. Причем размеры этих стоимостных пропорций непосредственно регулируются с помощью налогов. Сущность регулирующей функции состоит во влиянии налогов на разные стороны деятельности их плательщиков.

Использование налога как финансового регулятора — очень сложное дело, поскольку регулирующая функция налогов является объективным явлением, а влияние налогов на вышеперечисленные аспекты происходит в зависимости от налоговой политики, которая носит субъективный характер. Налоговые отношения объединяют в себе одновременно признаки фискального и распределительно-регулирующего характера. Поэтому специфическое общественное назначение налогов находит свое выражение не в существовании каждой функции отдельно, а только в их единстве.

Из выяснения сущности налогов и единства их функции вытекает важный в теоретическом плане вывод о необходимости четкого размежевания объективного существования налогов с присущими им функциями и процесса их использования государством в осуществлении налоговой политики. Проявление налогов и их функций в действии — объективный процесс, который выражает отношения базиса. Налоговая же политика, которая проводится государством через налоговый механизм, с использованием налогов, — это отношения надстройки. Данный вывод позволяет лучше понять объективность категорий «налог» и «субъективность действий государства», которое проводит налоговую политику.

Достижение оптимума Парето в налогообложении

Одним из самых важных моментов, которому следовало бы научиться Украине при переходе к рынку, является четкое ведение бюджетно-налоговой политики. Причем эта политика обязательно должна базироваться на определенном теоретическом фундаменте. Финансовой наукой разработаны разные теоретико-

экономические обоснования фискального выбора для конкретных экономических условий хозяйствования.

В мировой финансовой науке различают два подхода к теоретико-организационному обоснованию проблемы фискального выбора. Первый созвучен с признанием необходимой обязательности налогов и налоговых платежей. Налоги как цена общественных благ в этой концепции одновременно выступают в двух аспектах — целевом и принудительном. Данное направление финансовой мысли базируется на тезисе, предложенном еще Дж. Саксом, а именно: послушание и принуждение являются необходимыми элементами налоговой политики. В теоретическом плане принудительный характер уплаты обязательных платежей государству в обмен на общественные блага реализован в конструкции так называемого *налога по Пигу*.

Корректирующие налоги по Пигу являются довольно эффективным и относительно простым методом централизации ВВП в руках государства. Построение налоговой системы базируется на постулате, что любому налогу, кроме сугубо фискальных черт, присущи внешние для фиска социально-экономические эффекты. Тем самым государство, субъективно проводя налогообложение, может регулировать прохождение экономических и социальных процессов в нужной траектории без учета взглядов и пожеланий налогоплательщиков.

В отличие от понимания налога как принуждения, возложенного на законопослушных плательщиков-исполнителей, второе направление фискальной науки признает налог как гражданский долг. Налог, который уплачивается на основе сознательного индивидуального выбора и собственной оценки характера государственной деятельности избирателем-налогоплательщиком, получил название *налога Кларка*, по имени американского экономиста Эдварда Кларка.

В понимании налога происходит определенный переход — от налога как принципиального обязательного платежа государству к налогу как осмысленной необходимости. Налог Кларка теоретизировал проблему фискального выбора как экономическую теорию демократии, где существует согласие граждан-избирателей оплачивать налогами сделанный ими выбор создания государства. Он научно объясняет зависимость благосостояния налогоплательщиков от собственного поведения.

Взаимосвязь между общественным выбором и налогообложением в полной мере реализуется лишь в условиях сознательного и массового участия граждан-плательщиков в деятельности государственных институтов. В свете концепции Кларка демократия — это не только свобода мысли и законопослушной деятельности, но и отягощающая фискальная обязанность сознательно оплачивать свободу.

Чистое самообложение по Кларку возможно только в условиях абсолютно совершенного гражданского общества, которое в реальной общественной практике блокируется несовершенным и корыстным товарно-денежным фетишизмом человека как биологического существа. Поэтому демократическому обществу, которое сделало выбор в сторону социально-ориентированной рыночной экономики, нужно находить равновесие между принуждением и самообложением, между тяготами и выгодами налогообложения.

Налоги в условиях перехода к рыночной экономике должны использоваться не только как источник получения доходов бюджета, но и как важный инструмент финансового регулирования экономики. В этих условиях особую актуальность приобретают исследования теоретических, методологических и прагматических оснований налоговой политики и формирования налоговой системы в социально-ориентированном государстве.

Налоговая политика — это деятельность государства в сфере установления, правового регламентирования и организации взимания налогов и налоговых платежей в централизованные фонды денежных ресурсов государства.

Формируя свою налоговую политику, государство путем увеличения или сокращения государственной массы налоговых поступлений, изменения форм налогообложения и налоговых ставок, тарифов, освобождения от налогообложения отдельных отраслей производства, территорий, групп населения может содействовать росту или снижению хозяйственной активности, созданию благоприятной конъюнктуры на рынке, условий для развития приоритетных отраслей экономики, реализации сбалансированной социальной политики. Используя те или иные налоговые льготы, государство регулирует пропорции в экономической структуре производства и обмена, пропорции в развитии производительных сил.

Налоги в одних руках могут выступать орудием и инструментом стабилизации и экономического процветания в государстве, а в других руках — средством нестабильности и экономического саморазрушения. Вот почему, думая о формировании государственных денежных фондов за счет налогов и налоговых платежей, устанавливая новые виды и формы налогообложения, государственным структурам следует проводить такую налоговую политику, которая должна Парето-оптимально объединять интересы государства и налогоплательщиков.

Достижение оптимума Парето в налогообложении нужно понимать как обеспечение фискальных интересов государства без ухудшения экономической эффективности хозяйствования налогоплательщиков, а заодно и общественного благосостояния граждан-избирателей, или как улучшение экономической эффективности деятельности налогоплательщиков без ухудшения фискальных интересов государства и послабления социальной защиты граждан-избирателей.

Исследование теоретических постулатов налогообложения необходимо, по нашему мнению, проводить в контексте рассмотрения парадигмы экономики благосостояния. Ведь оптимизация налоговой политики на основе парето-оптимальных подходов выступает стандартной проблемой экономики благосостояния. Такой подход определяет (с помощью имеющихся в государстве средств и информации), каким является набор Парето-эффективных налоговых структур, т.е. таких структур, с помощью которых возможно достичь высшего благосостояния, не снизив уровень благосостояния другого.

Таким образом, подобный подход старается сделать выбор среди многих Парето-эффективных налоговых структур, используя функцию социального благосостояния, которая является суммарным выражением отношения общества к вопросу благосостояния разных индивидов. Преимуществом этого подхода является то, что он отделяет вопрос эффективности от ценностных представлений. Почти все согласятся, что налоговая структура, при которой каждый был бы в лучшем

положении (или кое-кто повысил бы свой уровень благосостояния, не снизив при этом уровня благосостояния других), была бы сразу принята.

С другой стороны, нам часто приходится выбирать среди нескольких альтернативных налоговых систем, ни одна из которых не является Парето-доминантной. В пределах одной налоговой системы благосостояние бедных может улучшаться, а богатых — ухудшаться. Но столь ли уж значительны выгоды для бедных, чтобы оправдать потери богачей? Ответ зависит от ценностных суждений, которые могут быть разными у каждого мыслящего человека.

Изменение в налоговой политике, ведущее к повышению благосостояния одного человека, не обижая другого индивида, в том числе наименее обеспеченного, может все-таки быть социально нежелательным, если лицо, уровень благосостояния которого повышается, является, скажем, особенно богатым. С этой точки зрения само неравенство в налогообложении является социальным злом или порождает социальное зло. Отличия между уровнями благосостояния могут, например, создавать общественную напряженность. Неравенство распределения, которое декларируется определенной налоговой политикой, приводит во многих политических ситуациях к неравенству распределения политической власти, а это, в свою очередь, может давать преимущества более зажиточным за счет более бедных.

Базовые принципы построения оптимальной налоговой системы

Практическим проявлением налоговой политики, проводимой в том или ином государстве и формируемой соответствующими государственными структурами, выступает налоговая система страны. По экономическому содержанию ***налоговая система*** — это совокупность установленных в стране налогов и обязательных платежей, которые поступают в бюджеты разных уровней бюджетной системы. Несмотря на разнообразие существующих в мире налоговых систем, существует ряд принципов, которые определяют научный подход к характеристике внутренней сущности и общественного назначения данного понятия.

Построение и функционирование оптимальных налоговых систем необходимо рассматривать под углом зрения соответствия таким принципам.

1. *Принцип выгоды (полезности) и административного удобства*, согласно которому потери благосостояния в результате уплаты налогов должны быть соизмеримыми для плательщиков с теми выгодами, которые они получают за счет финансируемых из налоговых поступлений нужд и общественных благ. Суть административного удобства заключается в том, что налоговая система должна быть максимально удобной для плательщиков и для государственных структур с точки зрения содержания налоговой работы и налогового законодательства, механизма сбора налогов и контроля над налоговыми процессами. Причем на организацию взимания налогов необходимо тратить как можно меньше налоговых поступлений.

Из принципа выгоды (полезности) и административного удобства вытекает, что государственная деятельность в форме обеспечиваемых государственной службой услуг и общественных благ имеет определенную цену, которая принимает форму налога. Эти «налоговые» цены получили название «цены по Линдалю» (по имени шведского экономиста Эрика Линдаля, который впервые теоретизиро-

вал это положение). Подобно любому рынку, равновесие при обмене «налоги — блага» возникает в том случае, если налоговые затраты на единицу финансированных государством общественных благ и трансфертных платежей осуществляются с предельной выгодой для каждого потребителя государственных благ, налогоплательщика.

2. *Принцип платежеспособности.* Этот принцип декларирует, что бремя налогообложения должно распределяться согласно платежеспособности налогоплательщика (размера прибыли, объема потребления, стоимости имущества, и т.п.). С принципом платежеспособности связаны вопросы горизонтального и вертикального равенств в налогообложении.

Горизонтальное равенство предусматривает, что налогоплательщики с одинаковой платежеспособностью и налоговой базой доходов или имущества должны платить одинаковые суммы налогов на протяжении определенного периода времени. Теоретико-методологический базис для принципа горизонтального равенства создал утилитаризм. Имея одинаковую функцию полезности, индивиды с одинаковым доходом должны подлежать одинаковому налогообложению.

Вертикальное равенство достигается в том случае, когда налогоплательщики с разной платежеспособностью и разным имущественным состоянием платят разные по величине суммы налогов, которые дифференцируются согласно определенным этическим принципам социальной справедливости. В то время как принцип горизонтального равенства провозглашает, что отношение к относительно идентичным индивидам должно быть одинаковым, принцип вертикального равенства указывает, что некоторые индивиды могут, а поэтому должны платить бо́льше, чем другие.

При формальной равноценности принципов выгоды (пользы) и платежеспособности хорошо заметно, что принцип выгоды (пользы) носит более субъективный характер. Дело в том, что понятие выгоды (пользы) и справедливости в налогообложении является относительным, — то, что кажется правильным и справедливым для одного плательщика, выглядит противоположным для другого. Вообще не существует и не может существовать налоговой системы, которая бы удовлетворяла всех граждан, налогоплательщиков и государство в целом одновременно. Субъективный фактор — очень важный компонент теории налогообложения. Вокруг субъективной мотивации явлений и процессов государственных финансов развилось даже отдельное направление финансового знания — фискальная социология.

3. *Принцип определяющего базиса.* В основу построения определенной налоговой системы должна быть положена экономическая доктрина государства. Экономическая доктрина государства может базироваться на одном из направлений экономической мысли — классическом и неоклассическом, кейнсианском и посткейнсианском, марксистском и немарксистском. Каждое направление экономической теории предусматривает свою модель экономической, финансовой и налоговой политики. Однако суть не столько в положениях самой теории, сколько в ее наличии.

Определив свою экономическую доктрину на основе того или иного направления теории, государство разрабатывает стратегию и тактику достижения поставленной цели. Исходя из избранной социально-экономической доктрины государства в стране должен формироваться средний уровень налогообложения, т.е.

та часть валового внутреннего продукта, которая перераспределяется через бюджет с помощью налогов и налоговых платежей путем построения конкретной налоговой системы.

Проявлением на практике социально-экономической доктрины государства выступает прогнозируемая величина расходов бюджетов. Именно данная прогнозируемая (но ни в коем случае не запланированная) величина и выступает определяющим базисом для установления уровня налоговых изъятий (налоговой нагрузки) в государстве. В бюджетном планировании, и в частности при планировании налоговых поступлений, должна прослеживаться четкая последовательность (рис. 1.1).

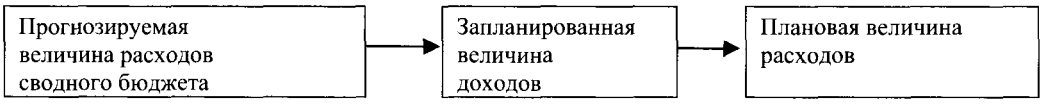

Рис. 1.1. **Логическая последовательность бюджетного планирования**

Если внимательно проанализировать налоговую нагрузку на экономику в разных странах, то можно сделать вывод о том, что в скандинавских странах она почти в два раза превышает нагрузку в США. Однако существенного влияния на экономический прогресс и среднегодовые величины прироста ВВП налоговая нагрузка (норма налогообложения) не оказывает. Так, прирост ВВП в Швеции, как и в США, в докризисный период колебался от 3 до 6% ежегодно. Политика социальной защиты в скандинавских странах побуждает к повышению нормы налогообложения. Но такое повышение базируется на предельной полезности обязательных платежей, в то время как потеря социального благосостояния конкретного гражданина-налогоплательщика при обмене «налоги — блага» сводится к минимуму.

В социально ориентированном государстве рыночного типа довольно большое внимание отводится эффективности использования налоговых поступлений. На макроуровне суммы уплаченных налогов и налоговых платежей для всех налогоплательщиков обязательно должны соответствовать сумме финансированных государством общественных благ и трансфертных платежей. Таким образом, уплата налогов должна отвечать предельной полезности части стоимости ВВП, который централизованно изымается у налогоплательщиков и перераспределяется через бюджет государства. Причем это перераспределение должно происходить при условии наименьшей общественной жертвы для каждого налогоплательщика, которая не подкреплена полученной частью общественных благ.

Ценой общественных благ в социально-рыночном государстве выступают налоги. И эффективность налоговых взаимоотношений государства и его субъектов целесообразно исследовать через коэффициент соотношения финансированных государством сумм общественных благ и трансфертных платежей к сумме налоговых платежей:

$$K_c = \frac{\text{ОБТП}}{\text{НП}}, \qquad (1.1)$$

где K_c — коэффициент соотношения; ОБТП — общественные блага и трансфертные платежи; НП — налоговые поступления.

Социально-рыночное хозяйство, как правило, предусматривает наличие высокого показателя централизации валового внутреннего продукта в руках государства, а соответственно и высокий уровень налогообложения. Но конкретного плательщика интересует не столько сам уровень налогообложения, сколько суммарная величина общественного благосостояния. В формализованной теоретизации суммарная величина общественного благосостояния отображается через предельную полезность уплаченных налогов и налоговых платежей.

Если коэффициент соотношения K_c не опускается ниже 80%, то можно говорить о том, что высокий уровень налогообложения оправдывает себя и высокая предельная полезность изъятых государством обязательных сборов с физических и юридических лиц не нарушается. Для примера: в Швеции уровень налогообложения достигает 51% ВВП, но коэффициент соотношения K_c близок к 86%. Поэтому существенного влияния на темпы экономического развития и социальное благосостояние граждан высокий уровень налогообложения не оказывает из-за того, что налоги платятся с максимально предельной полезностью — 86% и минимальной общественной жертвой в 14%.

В Украине коэффициент K_c не превышает 26%. Это говорит о том, что эффективность использования налоговых поступлений в Украине в 3,3 раза ниже, чем в Швеции. И для того чтобы обеспечить такой уровень финансированных государством общественных благ в Украине, как в Швеции, необходимо при действующем коэффициенте *Кс* более чем в три раза увеличить уровень налоговой нагрузки. Конечно, это нереально сделать, как с практической, так и с теоретической точки зрения.

Итак, по нашему мнению, при реформировании и реорганизации налоговых систем и трансформации переходных экономик в социально-ориентированные рыночные хозяйства целесообразно больше внимания обращать не на сам уровень налогообложения в государстве, а на эффективность использования налоговых поступлений на условиях предельной полезности таких платежей для конкретных налогоплательщиков.

В общем же итоге отметим следующее. Современная рецессия не требует от Украины экстраординарных фискальных мер, как масштабная либерализация налогообложения или, наоборот, повышение уровня перераспределения ВВП, а лишь побуждает к тем социально-экономическим и налоговым реформам, которые откладывались годами. Причем реформы в этой области должны проходить не хаотически и спонтанно по желанию правящей элиты, а согласно определенной доктрине государства, которая базируется на определенной научной парадигме финансового обеспечения рыночного создания государства. И, по нашему мнению, правильнее рассматривать глобальный экономический кризис не как какую-то напасть, а как обстоятельства, при которых можно, не ограничивая дальше потенциал экономического роста в перспективе, наконец сделать научно-обоснованные шаги, чтобы получить новый импульс социально-экономического развития.