

УДК 336.02

О РОЛИ РЕГУЛИРУЮЩЕЙ ФУНКЦИИ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА В ПРОЦЕССЕ СТАБИЛИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ

Руденко Александр Михайлович, канд. экон. наук, проф.
Ломакина Елена Витальевна, соиск.

Финансовый университет при Правительстве РФ, ГСП-3, Ленинградский пр-т, 49,
Москва, Россия, 125993; e-mail: arudenko53@mail.ru; elena-lomakina@bk.ru

Цель: нахождение зависимости, при которой максимально положительный эффект от применения регулирующей функции налоговой политики достигается только при создании механизма взаимодействия блоков регулирования и системы контроля оценки регулирующего воздействия. *Обсуждение:* в научной статье освещается сложная проблематика научного подхода определения роли регулирующей функции налоговой политики как инструмента государственного управления финансами. Автор рассматривает особенности применения налоговой политики на различных стадиях экономического цикла экономики. В статье представлен анализ нормативно-правовой обеспеченности функций участников региональной налоговой политики в сфере государственного регулирования экономики (на примере Алтайского края). Особое значение в исследовании уделяется проблемам применения регулирующей функции налоговой политики: от сложности методического внедрения ее в регионах, функционирования в заданных параметрах до контроля и оценки результатов. В работе использованы методы статистических, экономических расчетов и метод сравнительной оценки. *Результаты:* практическое использование научных доводов автора предлагается использовать для развития институциональной основы налоговой системы России в процессе создания института налоговых консультантов в регионах и института независимой аудиторской оценки результатов региональной налоговой политики.

Ключевые слова: налоговая политика, налоговое законодательство, субъекты налоговой политики, налоговая система, экономика, государственное регулирование, налогообложение, контроль, налоговая конкуренция.

DOI: 10.17308/meps.2015.4/1184

Введение

Проблемы реформирования налоговой системы России, совершенствование деятельности ее институтов становятся более актуальными в связи с поиском новых рычагов государственного регулирования экономики.

Со времен обретения мировым сообществом Кейнсианской теории каждое правительство стремится к реформам пяти основных элементов рыночной экономики: «1) обеспечение справедливой правовой основы и социального климата, способствующему эффективному функционированию рыночной экономики; 2) поддержание конкуренции; 3) перераспределение доходов и материальных благ; 4) регулирование распределения ресурсов для обеспечения общественными товарами и корректировка побочных эффектов; 5) стабилизация экономики» [2].

Следует отметить, что роль регулирующей функции налоговой политики государства особенно повышается в периоды замедления темпов экономического роста и возникновения экономических кризисов.

Многие авторы научных трудов в области совершенствования системы государственного управления финансами утверждают, что у государства имеется разнообразный политический и экономический инструментарий стабилизации финансовых потоков в экономике и обеспечение эффективности фискальной функции налоговой системы. Сложность проблемы разработки эффективной государственной налоговой политики на современном этапе, на наш взгляд, заключается в обеспечении максимального поступления налоговых доходов в бюджет, за счет использования инструментов налогового регулирования, стимулирующих развитие производства. В России налоговая политика предусматривает высокий уровень обложения при значительной социальной защите населения (этот тип был взят за основу при становлении налоговой системы России) [10]. Однако, падение мировых цен на нефть и введение торговых санкций в 2014 г. привели к стагнации в экономике и спаду темпов производства в отдельных секторах экономики. В итоге, возникли риски несбалансированности бюджетов и перспектива ухода на инфляционно-ориентированную систему налогообложения.

1. Мировой опыт регулирования экономики за счет инструментов налоговой политики

Например, экономический кризис 2008-2009 гг. оказал влияние на замедление будущего экономического роста не только экономики России, но и всех стран Европы. Тогда ответной реакцией правительств стран ЕС явилось повышение налогов, прежде всего косвенных. Так, за 2007-2014 гг. из 34 государств, входящих в ОЭСР, базовую ставку НДС повысили 20 (при одновременной отмене некоторых льгот) (табл. 1), 18 государств повысили максимальные ставки налогов на доходы физических лиц (7 снизили). При этом 19 стран снизили основные ставки налога на прибыль (6 повысили) [11]. Как видно, в период кризиса, за счет оптимизации политики управления налогами, можно снизить уровень колебаний совокупного спроса.

Таблица 1

Ставки налога на добавленную стоимость стран ОЭСР

Страна	Ставка, % 2010 год	Ставка, % 2011 год	Ставка, % 2012 год	Льготные тарифы по НДС, 2012 год	Отдельные региональные уровни
Финляндия	22,0	23,0	23,0	0.0/9.0/13.0	-
Греция	19,0	23,0	23,0	6.5/13.0	5,0 / 9.0/16.0
Венгрия	25,0	25,0	27,0	5.0/18.0	-
Ирландия	21,0	21,0	23,0	0.0/4.8/9.0/13.5	-
Италия	20,0	20,0	21,0	4.0/10.0	-
Новая Зеландия	12,5	15,0	15,0	0	-
Польша	22,0	23,0	23,0	5.0/8.0	-
Португалия	20,0	23,0	23,0	6.0/13.0	4.0/9.0/16.0 и 5,0 / 12,0 / 22,0
Словацкой Республики	19,0	20,0	20,0	10	-
Испания	16,0	18,0	18,0	4.0/8.0	2.0/5.0/9.0/13.0 & 4.0/5.0
Швейцария	7,6	8,0	8,0	0.0/2.5/3.8	-
Великобритания	17,5	20,0	20,0	0.0/5.0	-

Справочно: РФ 18% 10%

[Электронный ресурс <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/Table38VATGSTRates2012.xls>]

Однако антикризисная налоговая политика 2010-2011 гг. в странах ЕС не привела к стремительному экономическому росту. Оценка результатов анализа по странам ОЭСР за 35-летний период показала, что уменьшение налоговой нагрузки на 10 процентных пунктов ведет к росту ВВП на 0,5-1 процентный пункт в год [1]. Положительным примером стимулирования через инструменты налоговой системы в России стало предоставление в 2009 г. регионам права снизить ставку налога по доходам за вычетом расходов, применяемого в упрощенной системе налогообложения, с 15% до 5%, снижение ставки налога на прибыль организаций с 24 до 20% за счет федеральной части налога (которая снижена с 6,5 до 2,5%). Кроме того, за субъектами Федерации сохранилось право понижать ставку налога в части, поступающей в региональный бюджет, – с 17,5 до 13,5%» [3]. Результатом регулирования экономики, в том числе за счет изменения ставок налогов, стало увеличение доли налоговых доходов в доходах бюджета РФ в процентах к ВВП с 30,88% в 2009 г. до 33,31% в 2013 г. (табл. 2) и прирост темпов внутреннего спроса с «-14,2%» до «+5,3%».

Таблица 2

Доходы бюджета расширенного Правительства Российской Федерации в 2007-2013 гг. (% к ВВП) [9]

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Доходы всего	40,21	39,17	35,04	34,62	37,48	37,91	36,11
Налоговые доходы и платежи	36,49	36,04	30,88	31,12	34,54	34,99	33,31
Доходы от налогов и пошлин, связанных с обложением нефти, газа и нефтепродуктов	9,27	11,17	8,19	8,64	10,81	11,22	10,58

Именно дифференциация инструментов налогообложения позволяет государству использовать регулирующую функцию налоговой политики для ее воздействия на многие стороны общественно-экономических отношений, и в том числе на платежеспособный спрос, активизацию инвестиционной деятельности и др. Как показывает практика, налоговая политика способствует, с одной стороны, созданию определенных экономических условий, с другой стороны, может приводить к разрушению сложившихся экономических условий предпринимательской среды. Используемый сегодня набор налоговых инструментов позволяет обеспечить сбор налоговых доходов, администрируемых ФНС России в объеме более 42% доходной части федерального бюджета (или 6 214 735,0 млн рублей на 01.01.2015 от поступлений налогов [www/minfin.ru](http://www.minfin.ru)).

Государственное регулирование экономики путем использования инструментов налоговой политики проводится с учетом экономических циклов развития экономики. Поэтому в период экономического кризиса акцент в налоговой политике делается на стимулирующие «антициклические» или, наоборот, жесткие дискреционные «проциклические» инструменты.

Используя «антициклическую» налоговую политику, государство способствует стимулированию экономического развития в направлении, стимулирующем совокупный спрос во время рецессии, и ограничивает его во время оживления. Такое регулирование получило название «стоп-вперед» («stop-go») — тормозить при подъеме и подталкивать вверх при спаде.

Генезис налоговой политики Российской Федерации в последнем десятилетии обобщил д.э.н. Горский И.В., отметив, что произошло «упрощение налоговой системы, совершенствование работы налоговых органов и снижение налоговой нагрузки. За прошедшие годы отменены многие малопродуктивные налоги. В целом общее число налогов, установленных Налоговым кодексом Российской Федерации, сократилось почти в два раза (с 28 налогов в 2001 г. до 18 налогов в 2015 г.), причем в большей степени за счет региональных и местных налогов [4].

2. Вариативность использования инструментов налоговой политики в Российской Федерации на современном этапе

Основные направления налоговой политики на 2015 г. и плановый период 2016 и 2017 гг., одобренные Правительством Российской Федерации 01.07.2014 [9], стали продолжением сложившегося тренда развития налоговой системы РФ и направлены на поддержание стабильного уровня налоговой нагрузки на бизнес (табл. 3).

Таблица 3

Налоговая нагрузка на экономику, (% ВВП)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Россия	36,49	36,04	30,88	31,12	34,54	34,99

В части мер налогового стимулирования в 2014 г. внесены изменения в законодательство о налогах и сборах, которые обеспечили решение задач налоговой политики РФ в текущем периоде. Инструментами стимулирования налоговой политики России в 2014 г. стали: «большое число норм инвестиционной направленности: амортизационная премия, нелинейная амортизация, гибкий перечень расходов, расходы на НИОКР с коэффициентом 1,5, ускоренная амортизация нематериальных активов, инвестиционный налоговый кредит, право регионов снижать ставку по налогу на прибыль, освобождение от НДС и таможенной пошлины ввоза уникального для России оборудования. Послабления для малого бизнеса – двухлетние налоговые каникулы для новичков по решению регионов» [11]. Государством планируется развитие институциональной основы налоговой системы РФ, в том числе за счет введения нового института – налоговых консультантов. Так, согласно проекту Федерального закона №529626-6 «налоговое консультирование включает в себя, в частности, оказание услуг:

- по стратегическому налоговому планированию для консультируемых лиц, оценке налоговых рисков, а также подготовке рекомендаций по ведению налогового учета, объектов налогообложения, порядку применения налоговых льгот, налоговых вычетов;
- составлению налоговой отчетности (в том числе в электронной форме);
- подготовке документов, подлежащих представлению консультируемыми лицами в налоговые органы (в том числе в электронной форме);
- представлению интересов консультируемых лиц в налоговых органах, органах государственной власти и местного самоуправления, по вопросам, регулируемым законодательством;
- информированию консультируемых лиц об изменениях в законодательстве» [7].

В этом плане налоговые консультанты призваны обеспечивать роль посредника между налогоплательщиком и федеральной налоговой службой. Что, по нашему мнению, может стимулировать минимизацию издержек бизнеса при применении налогового законодательства и одновременно повышение налогового администрирования за счет улучшения взаимодействия ФНС России с налогоплательщиками через саморегулируемые организации налоговых консультантов. Обязанностью налоговых консультантов является содействие добровольному соблюдению налогоплательщиками Налогового кодекса и предупреждение о рисках (административной и уголовной ответственности) за уклонение от уплаты налогов. Как видно, поставленные задачи по совершенствованию системы налогообложения затрагивают различные стороны финансово-хозяйственной жизни организаций и населения.

Особый интерес при осуществлении регулирующей функции налоговой политики представляет использование принципа транспарентности как приоритета развития налоговой политики. Названная Концепция обязывает уполномоченные органы власти создавать и поддерживать в надлежащем

состоянии открытую информационную систему, о правах и обязанностях субъектов налоговых отношений в принимаемых нормативно-правовых актах.

Транспарентность достигается за счет публикации в средствах массовой информации и общедоступных сайтах всех основных документов налоговой политики на определенный период.

3. Степень разработанности налоговой политики в регионах Российской Федерации (на примере Алтайского края)

В целях дальнейшего совершенствования налоговой системы России с учетом принципа преимущества и развития инструментария оценки регулирующего воздействия необходимо внедрение независимого аудита эффективности региональной налоговой политики в субъектах РФ. Государство обладает налоговым суверенитетом, т.е. правом устанавливать любые налоги на любые источники доходов, т.к. или иначе связанные с проведением любой экономически оправданной налоговой политики в своих национальных границах. Деятельность участников процесса по принятию решений в сфере федеральной и региональной налоговой политики регламентируется финансово-правовыми нормами.

Вместе с тем субъектам РФ необходимо активизировать проведение региональной налоговой политики в рамках полномочий, делегированных Налоговым кодексом. Исходя из принципа разграничения полномочий, региональные налоги и сборы устанавливаются законодательными органами субъектов РФ (право на изменение налоговых льгот, налоговых ставок, порядка и сроков уплаты). Установлено, что региональные и местные налоги не могут устанавливаться сверх перечня ст. 12 п.5 НК РФ [6]. Налоговым кодексом РФ предусмотрено право законодательным органам власти регионов применять инструменты налоговой политики, например, устанавливать ставки и льготы по региональным налогам. Налоговым законодательством установлено, что в бюджеты субъектов Российской Федерации подлежат зачислению в объеме 100% налоговые доходы от следующих региональных налогов: налога на имущество организаций, налога на игорный бизнес, транспортного налога. В таблице нами представлен анализ правового обеспечения в сфере налоговой политики в Алтайском крае (табл. 4).

Как свидетельствуют результаты анализа нормативно-правовой обеспеченности, органы власти – субъекты налоговой политики регионально-го уровня, реализуют регулирующие функции налоговой политики за счет обеспечения основного организационного принципа функционирования налоговой системы, через налоговые полномочия, налоговые отчисления и распределения налоговых доходов между бюджетами соответствующих уровней для обеспечения их финансовой самостоятельности. Одно из основных полномочий субъектов при стратегическом планировании региональной налоговой политики – это «обеспечение согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования, разрабатываемых на фе-

деральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации, включая согласованность утверждаемых ими целей и задач деятельности органов государственной власти, показателей достижения этих целей и решения этих задач» [8]. Это положение относится и к оценке планирования мер регулирования субъектами налоговой политики. На наш взгляд, независимый аудит эффективности региональной налоговой политики должен оказывать влияние на планируемые налоговые изменения и будет способствовать усилению информационного взаимодействия между органами законодательной, исполнительной власти и органами ФНС субъекта РФ. Оценка информации, поступающей от института аудита региональной налоговой политики, позволит органам власти регионов принимать своевременные, качественные управленческие решения в условиях постоянно изменяющихся ключевых параметров экономики.

Таблица 4

Правовое обеспечение в сфере налоговой политики Алтайского края
на 2014 год

№ п/п	Наименование проектов правовых актов	Субъект права законодательной инициативы	Выполнение за 2014 год
Нормативно-правовые акты по региональным налогам			
1	Закон Алтайского края от 10.10.2002 № 66-ЗС (ред. от 11.05.2011) «О транспортном налоге на территории Алтайского края»	принят Постановлением АКСНД от 04.10.2002 № 275	Исполнено налоговых обязательств на сумму 1622,4 тыс. руб.
2	Закон Алтайского края от 27.11.2003 № 58-ЗС (ред. от 28.11.2013) «О налоге на имущество организаций на территории Алтайского края»	принят Постановлением АКСНД от 27.11.2003 № 396	Исполнено налоговых обязательств на сумму 4007,7 тыс. руб.
3	Закон Алтайского края от 12.11.2003 № 55-ЗС (ред. от 04.05.2012) «О ставках налога на игорный бизнес на территории Алтайского края»	принят Постановлением АКСНД от 06.11.2003 № 370	Исполнено налоговых обязательств на сумму 2,2 тыс. руб.
4	Закон Алтайского края от 30.10.2012 № 78-ЗС «О применении индивидуальными предпринимателями патентной системы налогообложения на территории Алтайского края»	принят Постановлением АКЗС от 29.10.2012 № 520	Исполнено налоговых обязательств на сумму 8,6 тыс. руб.
Нормативно-правовые акты региона по местным налогам			
5	Земельный налог	Установлен решениями собраний Советов депутатов муниципальных образований. Ставки пересматриваются ежегодно	Исполнено налоговых обязательств на сумму 2078 тыс. руб.
6	Налог на имущество физических лиц	Установлен решениями собраний Советов депутатов муниципальных образований. Ставки пересматриваются ежегодно	Исполнено налоговых обязательств на сумму 362 тыс. руб.
7	Торговый сбор	отсутствует	

Источник: автор

На практике высокая эффективность регулирующих функций налоговой политики обеспечивается работой специального механизма. В нашем представлении такой механизм включает следующие рабочие блоки: 1) блок регулирования соотношения прямых и косвенных налогов; 2) блок регулирования налогов разной степени прогрессии; 3) блок оптимизации региональных льгот в сфере инвестиционной деятельности [5]. Оценка эффективности работы механизма и каждого блока в отдельности осуществляется контрольными органами в процессе администрирования налогов.

Заключение

Дискуссии о роли регулирующих функций государственной налоговой политики усиливаются в связи с поисками новых источников для снижения влияния колебаний экономических циклов на экономический рост. Государственное регулирование в области налогообложения может стимулировать, либо дестимулировать экономический рост. В процессе регулирования должна формироваться налоговая конкуренция между различными субъектами РФ. Часто это приводит к привлечению прямых иностранных инвестиций или косвенных инвестиций (финансовые инвестиции), а также человеческих ресурсов за счет минимизации общего уровня налогообложения или введение специальных налоговых режимов, создавая тем самым сравнительные преимущества на данной территории.

Надо отметить, что оптимизация налоговой политики неизбежно сопровождается совершенствованием действующих и возникновения новых институтов, входящих в налоговую систему РФ. Налоговая система РФ станет эффективно функционировать, если она поддерживается соответствующей развитой институциональной инфраструктурой, обеспечивающей, в частности, непрерывный мониторинг, как государством, так и институтами гражданского общества результатов внедрения тех или иных инструментов налоговой политики. В противном случае налоговая система будет лишь стимулировать перераспределительную активность между группами общества, то есть деятельность, направленную на изменение пропорций присвоения производимого продукта без улучшения качества или увеличения объема рынка. На наш взгляд, скорейшее введение института независимой аудиторской оценки региональной налоговой политики поможет в решении неразрешенных вопросов, возникающих проблем налогового администрирования и доведение возможных вариантов их разрешения до органов власти субъекта. Независимая аудиторская оценка позволит органам власти принимать качественные управленческие решения как на этапе планирования введения налоговых новшеств, так и на этапе контроля результатов их внедрения.

Список источников

1. Mabry R., Ulbrich H. *Introduction to economic principles*. New York, McGraw Hill Company, 1989.
2. McConnell C.R., Brue S.L. *Economics: Principles, problems and policies*. New York, 1990.
3. Викулов К.Е. Антикризисные налоговые меры на 2009 год // *Генераль-*

ный Директор, 2009, no. 1. Доступно: <http://goo.gl/cPBvJj>. (дата обращения: 12.04.2015)

4. Горский И.В. Налоговая политика России начала XXI века // *Налоговый вестник*, 2007, no. 7, с. 3-6.

5. Ломакина Е.В. Развитие институциональной основы налоговой системы России в целях обеспечения регулирующей функции налоговой политики // *Налоги и налогообложение*, 2014, no. 7 (121), с. 19-27.

6. Налоговый кодекс РФ часть 1 и 2: Федеральный закон РФ от 31.07.1998 г. № 146-ФЗ.

7. О налоговом консультировании : федер. закон Рос. Федерации от 23 мая 2014 № 529626-6 (проект).

8. О стратегическом планировании в Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ.

9. Основные направления налоговой политики на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов, одобрены Правительством Российской Федерации 01.07.2014.

10. Фадеев Д.Е. *Актуальные вопросы развития налоговой системы*. Москва, Налоговый вестник, 2010.

11. Шаталов С.И. Интервью заместителя министра журналистам в Госдуме по итогам заседания комитета по бюджету и налогам от 19.01.2015. Доступно: <http://goo.gl/7irUzg>. (дата обращения: 25.04.2015)

ON THE REGULATORY FUNCTION OF THE STATE TAX POLICY IN THE ECONOMY STABILIZATION PROCESS

Rudenko Aleksander Mikhailovich, Cand. Sc. (Econ.), Prof.

Lomakina Elena Vitalevna, applicant

Finance University under the Government of the Russian Federation, Leningradsky ave, 49, Moscow, Russia, 125993; e-mail: arudenko53@mail.ru; elena-lomakina@bk.ru

Purpose: complex issues of a scientific approach defining the role of the regulatory function of tax policy as a tool for public financial management.

Discission: the authors considers the features of the application of tax policy at different stages of the economic cycle economy. The article presents an analysis of the legal security functions of the Regional tax policy in the sphere of state regulation of the economy (for example, the Altai Territory). In particular, we focused on the problems in the study of the application of the regulatory function of tax policy. We used statistical methods, economic calculations and the method of comparative evaluation.

Results: we present the dependence that give maximum positive effect of the regulatory function of tax policy achieved only by mechanism of interaction between control units and control system of regulatory impact assessment. Practical use of scientific reasoning of the author proposed to use for the development of the institutional framework of the tax system in Russia in the creation of the Institute of Tax Advisers in the regions and the institution of an independent audit assessing regional tax policy.

Keywords: tax policy, tax law, subjects of tax policy, tax system, economy, government regulation, taxation, control, tax competition.

References

1. Mabry R., Ulbrich H. *Introduction to economic principles*. New York, McGraw Hill Company, 1989.
2. McConnell C.R., Brue S.L. *Economics: Principles, problems and policies*. New York, 1990.
3. Vikulov K.E. Antikrizisnye nalogovye mery na 2009 god. General'nyi Direktor, 2009, no. 1. Available at: <http://goo.gl/cPBvJj>. (accessed: 12.04.2015) (In Russ.)
4. Gorskii I.V. Nalogovaia politika Rossii nachala XXI veka. *Nalogovyi vestnik*, 2007, no. 7, pp. 3-6. (In Russ.)
5. Lomakina E.V. Razvitie institutsional'noi osnovy nalogovoi sistemy Rossii v tseliakh obespecheniia reguliruiushchei funktsii nalogovoi politiki. *Nalogi i nalogooblozhenie*, 2014, no. 7 (121), pp. 19-27. (In Russ.)
6. Nalogovyi kodeks RF chast' 1 i 2: Federal'nyi zakon RF ot 31.07.1998. №146-FZ. (In Russ.)
7. RF Federal Low «On tax consulting» of May 23, 2014 № 529626-6 (projekt). (In Russ.)
8. RF Federal Low «On strategic planning in Russian Federation» of June 28, 2014 № 172-FZ. (In Russ.)
9. Osnovnye napravleniia nalogovoi politiki na 2015 god i planovyi period 2016 i 2017 godov, odobreny Pravitel'stvom Rossiiskoi Federatsii 01.07.2014. (In Russ.)
10. Fadeev D.E. *Aktual'nye voprosy razvitiia nalogovoi sistemy*. Moscow, Nalogovyi vestnik, 2010. (In Russ.)
11. Shatalov S.I. Interv'iu zamestitelia ministra zhurnalistam v Gosdume po itogam zasedaniia komiteta po biudzhetu i nalogam ot 19.01.2015. Available at: <http://goo.gl/7irUzj>. (accessed: 25.04.2015) (In Russ.)