

# СОВРЕМЕННАЯ НАЛОГОВАЯ СИСТЕМА

## и принципы ее построения

**Николай ЗАЯЦ,**

профессор, член-корреспондент  
Академии аграрных наук,  
доктор экономических наук

**П**онятие налоговой системы является дальнейшим развитием и конкретизацией понятия «налоги». Если последние рассматриваются как финансовые отношения налогоплательщиков с бюджетом в ходе формирования централизованных фондов финансовых ресурсов и их концентрации в госбюджете и во внебюджетных фондах, то налоговая система развивает и конкретизирует этот процесс, определяя задачи, формы, методы и принципы.

Основы функционирования национальной системы налогообложения необходимо рассматривать в зависимости от состояния экономики и общественно-политической надстройки в переходный к рынку период. При этом особое место в создании системы налогообложения рыночного типа занимают принципы ее построения.

Под налоговой системой понимается совокупность налогов, пошлин и сборов, установленных государством и взимаемых с целью создания централизованного общегосударственного фонда финансовых ресурсов, а также совокупность принципов, способов, форм и методов их взимания.

Для современной Беларуси важное значение имеет отработка принципов построения налоговой системы применительно к особенностям развития экономики. Основные недостатки структуры налогообложения в стране обусловлены ее неприспособленностью к современным условиям. Специфика перехода экономики к рынку и решение проблем взаимоотношений центра и местных органов власти определяют состав и структуру налогообложения. Но какие бы обоснования не выдвигались для расширения сферы налоговых изъятий, они не могут опровергнуть требований экономических законов.

Любой экономический закон определяет основополагающие принципы функционирования экономических отношений, следовательно, он не может приспосабливаться к сиюминутным потребностям государства и общества в целом, зависеть от политических интересов и органов законодательной и исполнительной власти. Экономические законы отражают фундаментальные тенденции общественного развития, формирующиеся при создании и использовании стоимости. В этом состоит объективность экономических законов. Система налогообложения должна строиться исходя из знаменитых фундаментальных закономерностей распределительных отношений, их влияния на процесс развития экономики. Нало-

говедение, постигая экономические закономерности, определяет организационно-правовые принципы функционирования налоговой системы, формирует конкретные методики исчисления отдельных налоговых платежей. При этом надо особо подчеркнуть, что законодателям при проведении налоговых реформ не следует забывать об обязательности учета требований объективных рыночных законов.

Современное общественное развитие далеко от идеального. Все государства развиваются согласно собственным внутринациональным законам хозяйствования, которые существенно различаются. Различны, следовательно, и принципы построения налоговых систем. Для промышленно развитых стран эти принципы наиболее приближены к классическому варианту. Для стран, вступающих на путь рыночных преобразований, применение классических принципов построения налоговых систем затруднено.

Весь комплекс принципиальных положений для системы налогообложения разграничивается на две подсистемы:

1. Классические, или международные принципы. Они идеальны, и если налоговая система строится строго на основе их использования, то ее можно считать оптимальной.

2. Организационно-экономические, или внутринациональные

принципы. На основе этих принципов создаются налоговые концепции и задаются условия действия налогового механизма применительно к типу государства, политическому региону и возможностям экономики, сложившимся социальным условиям развития общества.

С развитием национальных экономик меняются и их системы налогообложения, все больше приближаясь к классическим принципам. Вместе с тем национальные системы налогообложения не теряют своей индивидуальности. Определяемые наукой в настоящее время принципы налогообложения можно разделить на две формы.

Первая сфера включает всеобщие, или функциональные принципы, которые так или иначе используются в налоговых системах стран мира. О них писали в своих трудах А. Смит, Д. Рикардо и А. Вагнер. Позже эти принципы были развиты видными русскими налоговедомы Н. Тургеневым, А. Соколовым, М. Алексеенко, В. Твердохлебовым и др. Это и есть подсистема межнациональных принципов построения системы взаимоотношений налогоплательщиков и государства.

Развивая эту сферу классических принципов, следует отметить, что практика налогообложения, исчисляемая столетиями, разработала основные принципы построения налоговой системы, не устаревшие до нашего времени. Эти принципы, или правила впервые сформулированы А. Смитом еще в прошлом веке в своем классическом сочинении «Исследование о природе и причине богатства народов».

**Первый** — принцип равномерности — требует, чтобы граждане каждого государства принимали материальное участие в обеспечении правительства соразмерно своим доходам, которые они по-

лучают под его покровительством. Часто данное правило называют принципом справедливости, требующим, чтобы обложение было достаточно жестким для богатых лиц и щадящим для социально слабозащищенных слоев населения.

**Второй** — принцип определенности — требует, чтобы сумма, способ и время платежа были совершенно точно заранее известны плательщику.

**Третий** — принцип удобства — предполагает, что налог должен взиматься в такое время и таким способом, которые представляют наибольшие удобства для плательщика, т. е. государство должно устранить формальности и упростить акт уплаты налога, а также приурочить налоговый платеж ко времени получения дохода.

**Четвертый** — принцип экономности — предполагает сокращение издержек взимания налогов, расходы по сбору налогов должны быть минимальными.

Именно в конце XVIII века закладывались основы современного государства, проводящего активную экономическую, в том числе финансовую и налоговую политику.

Кроме этих классических принципов со временем сложился комплекс требований, предъявляемых как со стороны государства, так и со стороны плательщиков:

- принцип всеобщности, выражающий единый подход к налогоплательщикам независимо от источника дохода;
- однократность обложения одного и того же объекта за определенный период;
- стабильность налоговой системы в течение длительного времени;

- оптимальность налоговых изъятий, т. е. обеспечение государства налоговыми доходами при относительно небольшом количестве налогов и справедливой тяжести обложения юридических и физических лиц.

Классические принципы налогообложения А. Смита развил российский последователь Н. Тургенев, который считал, что подданные государства должны давать средства к достижению цели. При этом он подчеркивал, что необходимо заранее изучать и прогнозировать возможные последствия от введения тех или иных налогов, изменение их элементов и порядка изымания.

Вторая сфера принципов налогообложения включает в себя экономические и организационно-правовые принципы построения налоговой системы в конкретных условиях общественно-политического и социально-экономического развития страны. Данная совокупность принципиальных требований относится к подсистеме внутринациональных принципов, на основании которых принимается закон о налоговой системе конкретной страны на определенный период времени. Эта система демонстрирует, какие фундаментальные принципы налогообложения в полной мере применимы в этой стране, какие — лишь частично, а какие вообще не вписываются в систему налоговых отношений налогоплательщиков с государством.

Примером построения подсистемы на национальных принципах может служить Германия.

Экономическое развитие Германии в послевоенный период связано с именем видного экономиста профессора Людвига Эрхарда, государственного деятеля, министра, а затем канцлера

ФРГ, со времен которого здесь укоренились важнейшие принципы построения системы налогообложения, которые актуальны и сегодня:

- налоги по возможности минимальны;
- минимальны или, точнее, минимально необходимы и затраты на их взимание;
- налоги не могут препятствовать конкуренции, изменять чьи-либо шансы;
- налоги соответствуют структурной политике;
- налоги нацелены на более справедливое распределение доходов;
- максимальное уважение к частной жизни человека;
- в связи с налогообложением человек должен по минимуму открывать государству свою частную жизнь. Налоговый работник не имеет права никому давать какие-либо сведения о налогоплательщике. Соблюдение коммерческой тайны гарантировано;
- налоговая система исключает двойное налогообложение;
- величина налогов соответствует размеру государственных услуг, включая защиту человека и все, что гражданин может получить от государства.

Л. Эрхард признавал весьма справедливыми пожелания всех граждан и хозяйственных кругов снижать налоговое бремя. При этом важны средства достижения

цели: если «стабилизация расходов и развитие производительности будут расти теми же темпами, легко себе представить и вычислить, какое снижение налогов окажется возможным. Только таким путем можно добиться настоящего и реалистичного решения угнетающей всех нас налоговой проблемы»<sup>1</sup>.

**Что касается нашей страны, то здесь имеются особенности, характерные для экономики республики внутринациональные принципы, отвечающие мировым стандартам и получившие свое развитие. В частности, в Беларуси разработан проект Налогового кодекса, который будет единым систематизированным сводом законов республики, регулирующим отношения в области налогообложения, сборов и пошлин.**

В подготовленном Кодексе законодательно развиты и расширены действующие принципы, введены новые требования к построению и функционированию налоговой системы исходя из сложившихся социально-экономических отношений в государстве. В частности, не допускается установление налогов, нарушающих единое экономическое пространство и единую налоговую систему государства; не допускается установление налогов, которые прямо или косвенно ограничивают свободное перемещение в пределах республики капитала, товаров, денежных средств или ограничивать законную деятельность налогоплательщиков; не допускается устанавливать дополнительные налоги или повышенные либо дифференцированные ставки налогов в зависимости от форм собственности, организационно-правовой формы хозяйствующих субъектов, гражданства физического лица.

Перечисленные принципы налогообложения были учтены при формировании налоговой системы Беларуси, адекватной рыночным преобразованиям. В течение последних лет серьезные изменения вносились в механизм налогообложения и структуру налогов. При этом, однако, неоднократно нарушался принцип определенности: вносимые изменения утверждались законодательными актами задним числом.

Одним из важнейших принципов налогообложения является его эффективность. Реализация этого принципа состоит в следующем:

- налоги должны оказывать влияние на принятие экономических решений;
- налоговая структура должна содействовать проведению политики стабилизации и развития экономики страны;
- налоговая система не должна допускать произвольного толкования, должна быть понятной налогоплательщикам и принята большей частью общества;
- административные расходы по управлению налогами и соблюдению налогового законодательства должны быть минимальными.

Налоговые системы, построенные и функционирующие на основе вышеназванных принципов, способны стать мощным стимулом развития экономики. Нынешний этап развития промышленно развитых стран с социально ориентированной экономикой ставит новые целевые установки и принципы налогообложения, отвечаю-

<sup>1</sup> Эрхард Л. *Благосостояние для всех*. —М.: Начала-Пресс, 1991. С.18

щие особенностям и уровню их развития:

- создание условий инвестирования сбережений корпораций и частных лиц для формирования новых рабочих мест и борьбы с безработицей;
- обеспечение конкурентоспособности продукции путем стимулирования научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, новейших технологий и фундаментальных исследований;
- проведение протекционистской политики и способствование отраслевому и территориальному переливу капитала;
- стимулирование накопления капитала и сбережений, сдерживание личного потребления капитала;
- обеспечение социальных потребностей всех слоев населения.

Характерным признаком начальной обоснованности и устойчивости национальных систем налогообложения является совпадение провозглашенных в законе и реально действующих налоговых форм. В налоговых законодательствах такое соответствие пока не достигнуто из-за трудностей перехода к рынку. Провозглашенные принципы налогообложения остаются пока не реализованными на практике. Не соблюдается принцип однократности налогообложения, эластичности налоговых ставок, равнонапряженности налоговых изъятий. Допускается избирательный подход к определению системы налоговых льгот и санкций для отдельных налогоплательщиков.

В системе правового обеспечения налогового процесса определены принципы построения, структуры и общий механизм функционирования налоговой системы. Суть ее состоит в том, что реально действующая система налоговых отношений отклоняется в сторону ее децентрализации: разрешено введение на местах дополнительных налогов, предоставление льгот, изменение ставки и сроков уплаты налогов в доле, зачисляемой в территориальные бюджеты. Данное регионам право самостоятельно дополнять и изменять налоговые правила свидетельствует не только о нарушении принципа единства налогообложения. Опыт самостоятельного налогового творчества оказался негативным: в систему бюджетно-налоговых взаимоотношений внесены элементы хаотичности, бесконтрольности, затраты на обеспечение сбора дополнительных введенных налогов превышали размер этих налоговых поступлений.

**В этой связи возникла проблема бюджетно-налоговых отношений. Создание гибкой системы бюджетно-налоговых отношений центра и местных органов власти предусматривает разграничение полномочий между республиканской и местными органами власти в соответствии с их социально-экономическими задачами. Перед местными органами власти и управления встала трудная задача — каким образом финансировать растущие объемы социальных потребностей, улучшать жилищные условия и решать другие проблемы. Здесь необходимо разграничение имущественных прав центра и местных органов власти. Имущественные права местных органов власти определяют и право распоряжаться**

**собственной налогооблагаемой базой. Перераспределение доходных налоговых источников бюджета может распространяться на регионы, которые не имеют богатых сырьевых ресурсов. Определение целесообразности состава и структуры перераспределения финансовых ресурсов от центра к регионам требует, в свою очередь, тщательной ревизии государственных расходов. Оптимизация этих расходов — одно из объективных условий для создания рационального налогообложения.**

Принцип стабильности налоговой системы характеризуется не только длительным постоянством в составе налогов, условиях их сбора, но и закреплением за звеньями (уровнями) бюджетной системы в качестве их собственной доходной базы. Во многих зарубежных налоговых системах законодательно определены полномочия центральной и территориальных властей и установлена система их налоговых взаимоотношений. В США федеральные налоги представляют собой обособленную систему, самостоятельны также и налоговые системы штатов и муниципалитетов. В то же время действует и механизм налогового регулирования, когда часть федеральных налогов зачисляется в бюджеты штатов, наиболее нуждающиеся в дополнительном привлечении доходов. Регулируются и доходы местных бюджетов.

Наиболее централизованной считается налоговая система Японии, но и там за счет центральных налогов финансируется развитие административных единиц по четко отработанным правилам преимущественно в разрезе общенациональных программ развития.

Практически во всех странах, где действует устоявшаяся деся-

тилетиями налоговая система, межтерриториальные налоговые отношения формируются в зависимости от государственного устройства. В унитарных государствах налоговая система централизована, в федеративных – отдельные налоги закреплены за уровнями власти, но действует механизм их перераспределения, в конфедерациях — каждая структурная единица государства имеет собственную систему налогов.

Налоговое устройство в любом государстве предполагает сохранение принципа единства налоговой системы в качестве определяющего при ее изначальной организации в процессе дальнейшего реформирования. Этот принцип провозглашается в качестве исходного и в налоговом кодексе, где определена стратегия налогообложения, унифицирующая национальный подход к организации налоговых отношений с требованиями, широко применяемыми в зарубежных странах.

Одновременно, как бы ни были унифицированы национальные системы налогообложения, в них сохраняется экономическая специфика развития государства. Отражает эту специфику реальный налоговый механизм, при формировании которого решаются три основных вопроса:

- соотношение налогов между физическими и юридическими лицами;
- базисные показатели производства и домашнего хозяйства, служащие основой для возникновения налоговых обязательств;
- ставки налогов с каждого базисного показателя.

Решение этих вопросов в разных странах различно, что не на-

рушает принципиальных основ организации фиска в соответствии с классическими принципами налогообложения. Исходя из принятых в каждом государстве условий организации налоговой системы существуют следующие подходы к выбору основной налоговой базы:

- налогообложение результатов производства;
- налоги формируются на основе ренты (земельный, лесной и т. д.);
- налогообложение капитала, недвижимости или отдельных имуществ;
- обложение потребления.

В зависимости от преобладания тех или иных видов налогов (больше прямых, меньше косвенных или наоборот) определяются особенности национального налогообложения. Научное обоснование и введение в общественную жизнь тех или иных налоговых форм и видов налогов, определение условий их сбора, зачисления в бюджеты различных уровней, установление мер налоговой ответственности при нарушении положений налогового законодательства – все это характеризует зрелость национальных налоговых систем.

Таким образом, при разработке финансовых, бюджетных и налоговых законов важное значение имеет выбор как фундаментальных (экономических), так и организационно-правовых принципов построения налоговой системы. Известно, что налоговая система создается социально общественно-политическому устройству общества, типу государства, его задачам, принятым конечным целям и проводимой экономической по-

литике. При построении налоговой системы особо важен выбор видов налогов, методов управления ими, т. е. конкретный налоговый механизм. Именно с выбора налоговых форм начинается реализация внутреннего потенциала категории «налог». В рациональном налогообложении не должно быть ни одной налоговой формы, которая бы препятствовала накоплению богатства всеми участниками воспроизводства. В противном случае отдельные налоги в действительности будут представлять собой форму директивного изъятия из хозяйственного оборота финансовых расходов.

Налоговая система должна быть свободной от малоэффективных налоговых форм, т. е. таких видов налогов, сбор которых требует затрат, значительно превышающих величину налоговых поступлений. Такие налоги только усложняют налогообложение, затрудняют налоговый контроль.

Из отмеченного следует сделать вывод, что налоговые формы определяются как материальные показатели перераспределяемой стоимости. Этот перераспределительный процесс базируется на величине воспроизводственной стоимости. Следовательно, размер налоговых изъятий определяют финансовые ресурсы сверх инвестиционных, инновационных и других воспроизводственных потребностей собственников. Фундамент налогообложения составляют экономические отношения, опосредуемые такими объективными категориями, как рента, капитал, амортизация, зарплата. На их основе и исходя из их денежного эквивалента определяется разнообразие форм, в которых может быть реализована экономическая сущность налога как категории (виды налогов и условия их взимания). Такими налоговыми формами (в современном по-

нимании) могут быть: налоги на доходы от продаж (налог с оборота, налог на добавленную стоимость, налог с продаж), налоги с имущества (налог с наследств и дарений, налог на недвижимость), налоги на потребление (подходный налог с граждан, акцизы), налоги на капитал (налоги с корпораций, налог на доходы от ценных бумаг, промысловый налог). Эти налоги составляют костяк любой налоговой системы. При конструировании национальных налоговых систем выбор налогов индивидуален, но однотипна их экономическая база — рента, капитал, доходы от продаж, заработная плата, — в пределах которой определяются границы налоговых изъятий. Все другие платежи и разнообразные сборы, кроме протекционистских таможенных платежей, основываются на чисто политических соображениях и служат решению сиюминутных задач, усложняя систему налогообложения и практически не создавая сколько-нибудь существенных бюджетных доходов.

**И еще одна важная проблема. Страна находится на пути перехода к рыночным преобразованиям. Этот переход труден и будет сопровождаться глубокими экономическими, политическими и социальными потрясениями. Этот фактор не менее важен, чем экономически обоснованные реформаторские решения, и варианты его решения не поддаются прогнозированию. Необходимо изучать тенденции развития экономики, политики и их слагаемых, определять базовые закономерности этих отношений и на их основе внедрять в жизнь правовые основы хозяйствования, в том числе и рациональные налоговые концепции.**

Наряду с принципами налоговая система включает в себя способы и методы взимания налогов.

В налогообложении действуют три способа взимания налогов, касающиеся учета и оценки объекта налога: кадастровый, декларационный, административный у источника образования объекта.

**Первый способ** предполагает использование кадастра (реестра, описи), содержащего перечень типичных сведений об оценке и средней доходности объекта обложения (земли, домов), которые используются при исчислении соответствующего налога. Так, для поземельного налога в зарубежных странах действует земельный кадастр, при составлении которого типичные участки земли группируются в зависимости от качества, местоположения, использования. Для каждой группы устанавливается средняя доходность на единицу площади за ряд лет, остальные земельные участки приравниваются к той или иной категории, для которой установлена ставка налога с единицы площади. Земельные кадастры устанавливаются государственными органами.

На таких же принципах построен и используется для исчисления налога на землю земельный кадастр в Беларуси. В нем представлен систематизированный свод — перечень сведений, данных о земле как средстве производства — о земельных угодьях, содержится описание земельных угодий, участков, указываются их площадь и место расположения, конфигурация, качество, оценка стоимости. Однако такие подходы к составлению земельного кадастра имеют определенные недостатки. Во-первых, его составление требует длительного времени, во-вторых, данные кадастровых оценок быстро устаревают вследствие изменения ценности земли и инфляции. В прошлом кадастры широко использовались для переписи лиц при обложении подушным налогом.

**Второй способ** предусматривает подачу налогоплательщиком в налоговые органы официального заявления — декларации о величине объекта обложения, в которую, как правило, включают данные о доходах и расходах плательщика, источниках доходов, налоговых льготах и порядке исчисления оклада налога. Этот способ учитывает недостатки предыдущего, но создает условия для уклонения от уплаты налога, поскольку контроль финансовых органов за субъектом ослабевает.

**Третий способ** предполагает исчисление и изъятие налога у источника образования объекта обложения, обычно осуществляемые бухгалтерией предприятия или другим органом, который выплачивает налог. Таким путем взимаются подходный налог, налог с доходов по ценным бумагам и др. В данном случае налог удерживается бухгалтерией до выплаты дохода, что исключает возможность от его уклонения. Сумма изъятых налогов переводится сборщиком-предприятием сразу в бюджет. В современных условиях этот способ часто сопровождается последующей подачей декларации в налоговые органы.

Применяются следующие методы оплаты налога:

- наличный платеж, когда плательщик вносит в казну государства определенную сумму денег в наличной форме;
- безналичный платеж, когда происходит перечисление через банк со счета клиента на счет бюджета;
- гербовыми марками, т. е. с помощью покупки плательщиком специальных марок и наклейки их на официальный документ, после чего документ имеет законную силу. ■