

налоговых проблем хозяйственных субъектов, но и разрешению налоговых противоречий для самого государства. Поэтому к факторам, определяющим необходимость развития досудебного разрешения налоговых споров в Российской Федерации, мы относим такие, как преимущественно «договорной» характер налогового права, длительный характер судебных разбирательств, несовершенство налогового контроля и т.п.

Четвертое. Перегруженность судебного разрешения налоговых споров в Российской Федерации стала следствием как неотработанности самого механизма их досудебного решения, так и недостаточно сформированных условий его активизации. В свою очередь, это не способствует профилактике налоговых конфликтов, и не решает проблему их дальнейшего расширения. В связи с этим необходимо исследование развития регулирования налоговых споров на досудебном уровне.

РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ ЭВОЛЮЦИИ ОЦЕНКИ ПОТЕНЦИАЛЬНЫХ ВОЗМОЖНОСТЕЙ ТЕРРИТОРИЙ

Н.С. Сорокина, аспирант каф. ГНС

Рассматривая тематику взаимозависимости понятий региональной экономики и налогового потенциала, а также в целях повышения достоверности их оценки, правомерно обратить ретроспективный взгляд на эволюцию подходов к оценке налогового потенциала региона как определяющей категория региональной экономики.

После «смутного времени» и воцарения на русский престол династии Романовых (1613 г.) хозяйственная жизнь на Руси находилась в упадке; соби́рание податей представляло большие затруднения, поскольку очень многие города и села были разорены. Многие посадские люди, чтобы не платить податей, переезжали из дальних областей в Москву и ближайшие города. Люди, обложенные государственными повинностями, избавляли себя от царских налогов тем, что записывались за боярами, духовенством или монастырями.

Такая ситуация в значительной мере объяснялась существовавшей в Московском государстве в XV – XVII веках системой "сошного" налогообложения, при которой подати или прямые налоги падали либо на целые общества, либо на отдельные лица. Совокупность податей, уплачиваемых целыми обществами по общей раскладке, составляла "тягло", а люди, подлежащие таким платежам, назывались "тяглыми".

В начале XVII века, с окончанием "смутного времени", объективно возникла потребность устройства хозяйственной жизни и удовлетворения финансовых нужд государства. Для этих целей на Земском соборе в 1619 г. было принято постановление об общей переписи тяглого населения. Это была первая попытка определения налогового потенциала в Московском государстве XVII века.

Для составления по областям точных описаний городов, уездов с их населением, церквями, лавками, дворами и категориями землевладения и распределения податей сообразно с имуществом жителей во все города посылались писцы и дозорщики (подьячие), которые должны были определить прибыль или убыль возделанной земли, подлежащей обложению. Однако попытка оказалась неудачной в силу недобросовестного исполнения.

Наряду с писцовыми книгами также существовали дополнявшие их "дозорные книги" и "переписные книги", представлявшие собой полный каталог поземельных и торгово-промышленных средств государства: по отношению к городу – полная перепись торгово-промышленных средств, по отношению к уезду – кадастр. Все эти книги, по сути дела, представляли собой далекий прообраз "Налогового паспорта региона" наших дней.

Развитие товарно-денежных отношений требовало внесения изменений в действовавшую систему налогообложения. Так, с 1646 г. единицей для исчисления сошного обложения некоторыми прямыми налогами стал считаться двор; подворное обложение было проще сошного и удобнее для плательщика, уменьшалась возможность произвола при начислении налогов.

В 1655 г. был создан Счетный приказ, ведающий сбором податей. Он занялся проверкой финансовой деятельности других приказов, анализом приходных и расходных книг, что позволило довольно точно определить бюджет Российского государства на тот период.

В 1680 г. его доходы составляли 1203367 руб., за счет прямых налогов получено 529482,5 руб. (44 %), за счет косвенных – 641394, 6 руб. (53,3 %). Оставшиеся 2,7 % Дали чрезвычайные сборы и прочие доходы. Расходы составили 1125323 рубля. Теория налогообложения в те времена тоже отсутствовала, что нередко приводило к трагическим последствиям. Так, попытка поправить сложное финансовое положение государства за счет повышения косвенных налогов, в частности путем повышения в 1646 г. акциза на соль с 5 до 20 копеек за пуд, привела к народному недовольству и знаменитым соляным бунтам.

Со второй половины XVII века писцовые книги постепенно уступили место переписным книгам, перечислявшим количество дворов и

их населения, то есть трудовые силы. Финансовые трудности привели к мысли брать в расчет при определении поземельного тягла как тяглую пашню, так и рабочую силу.

В 1679 г. посешное обложение окончательно было заменено подворным, что позволило расширить налоговую базу за счет включения в состав налогоплательщиков тех слоев населения, которые ранее не платили налоги. Общая сумма налоговых поступлений в доход бюджета определялась правительством, в то же время крестьянская община и посад были наделены правом распределения налогового бремени между дворами исходя из их состоятельности. В соответствии с существовавшей дифференциацией налоговых ставок по наиболее высоким ставкам взимались налоги с посадских людей и черносозных крестьян; по меньшим ставкам – с частновладельческих крестьян с учетом их платежей своим владельцам.

Активная внешняя политика правительства России в течение XVII века и многочисленные войны того периода самым разорительным образом отразились на хозяйственной жизни страны. Так, в бюджете 1701 г. расходы на военные нужды составили 82,9% всей расходной части бюджета, увеличившись по сравнению с 1680 г. в 4,5 раза, такие же расходы на военные нужды были и в период Северной войны. Ежегодный дефицит составлял 13% расходного бюджета. В бюджете на 1710 г. дефицит предусматривалось покрыть за счет дополнительного сбора в виде беспроцентного и безвозвратного займа.

Петр I надеялся предотвратить затруднения новым пересмотром платежных сил, то есть путем более точного определения налоговой базы и ее расширения за счет всеобщей переписи населения. Однако новая перепись, предпринятая в 1710 г., вместо предполагаемой прироста населения показала убыль: в Архангельской губернии 40%, Санкт-Петербургской – 40%, Московской – 24%. Общая убыль населения по сравнению с переписью 1678 г. составила 19,5%. Помимо рекрутских наборов в армию и большой смертности убыль объяснялась миграцией населения в южные и юго-восточные окраины и в Сибирь из-за непомерных требований к налогоплательщикам.

Учитывая негативные результаты переписи 1710 г., правительство Петра I отдало распоряжение собирать окладные налоги по переписи 1678 г. Остававшемуся на местах населению приходилось платить за опустелые дворы. Не оправдала возлагаемых на нее ожиданий и вторая общая перепись населения в 1716 – 1718 гг.; однако в тех губерниях, где отмечалась прибыль населения, обнаружилось, что рост населения не отражался в такой же степени на увеличении дворов.

Хронический дефицит бюджета и весьма малая платежеспособ-

ность населения заставили правительство Петра I в 1724 г. перейти взамен подворного обложения к подушной подати, которой облагались все мужское население податных сословий – все разряды крестьян, посадские люди и купцы. Введение подушной подати весьма тяжело отразилось на податном населении, хотя и способствовало стабилизации финансовой сферы и изменило характер бюджета. Считая крестьянское население основным плательщиком налогов, Петр I в то же время понимал, что необходимым условием стабильного пополнения казны является предварительный подъем производительных сил страны и их планомерное развитие.

В период правления Екатерины II (1729-1796) система финансового управления продолжала совершенствоваться. Так, в 1780 г. по указу императрицы была создана экспедиция о государственных доходах, в следующем году она разделилась на четыре самостоятельные экспедиции. Одна из них заведовала доходами государства, другая – расходами, третья – ревизией счетов, четвертая – взысканием недоимок, недоборов и начетов.

С 1797 г., уже после смерти императрицы, российские губернии были разделены на четыре класса в зависимости от плодородия почвы и их хозяйственного назначения, и для каждого класса были определены отдельные подушные оклады. Начало XIX в. характеризуется развитием российской финансовой науки. Так, в 1810 г. Государственным Советом России была утверждена программа финансовых преобразований государства – знаменитый "план финансов", создателем которого выступил выдающийся русский экономист и государственный деятель М.М. Сперанский (1772–1839).

В 1811 г. управление финансами было разделено между тремя ведомствами. Министерство финансов занималось всеми источниками доходов, Государственное казначейство ведало расходами, Государственный контролер занимался ревизией всех счетов. Через 10 лет Государственное казначейство было включено в Министерство финансов на правах департамента.

Отмена крепостного права и формирование крестьянской собственности на землю становится предпосылкой становления и выделения земельного налога, окончательное оформление которого происходит в 1875 г. Земельным налогом облагались все земли, подпадающие под обложение земскими сборами, за исключением государственных земель. Взимался налог по раскладочному принципу. Общая сумма земельного налога, подлежащая уплате губернией, определялась путем умножения ставки налога на общее число десятин удобной земли и леса в губернии. Затем исчисленная сумма губернским земским собранием

распределялась на уезды по количеству и доходности земель. Те распределяли их по сельским общинам, которые в свою очередь распределяли их на непосредственных плательщиков.

В 1898 г. Николай II утвердил Положение о Государственном промысловом налоге. Промысловые свидетельства, согласно этому Положению, должны были выбираться на каждое промышленное предприятие, торговое заведение, пароход. Свидетельство могло получить как физическое, так и юридическое лицо. Так обеспечивался единый подход ко всем юридическим лицам. Основной промысловый налог состоял из налога с торговых заведений и складских помещений, налога с промышленных предприятий и налога со свидетельств на ярмарочную торговлю. Дополнительный промысловый налог по размеру превосходил основной и зависел от размера основного капитала, прибыли предприятия и от характера предприятия - являлось ли оно гильдейским или акционерным обществом.

В результате революций 1917 г. – февральской и октябрьской произошло изменение политической и государственной власти в России. С приходом к управлению страной партии большевиков начинается время военного коммунизма, которое характеризуется, в частности, отсутствием четкой налоговой системы. Характерными чертами деятельности советского правительства в финансовой сфере с 1917 г. по 1921 г. являлись:

1. использование инструментов налоговой политики не в фискальных, а в социально-политических целях (о чем было открыто заявлено в Конституции РСФСР 1918 г.);
2. стремление перевести страну на натуральное обложение;
3. постепенная отмена существовавших ранее налогов.

В период новой экономической политики наиболее четко просматривается роль налоговой политики в общей экономической политике страны, когда наряду с использованием других механизмов налоговая политика позволила в короткие сроки коренным образом изменить положение в сельском хозяйстве и в экономике страны в целом. В 1928 г. налоговая система состояла в основном из семи прямых и семнадцати косвенных налогов. Таким образом, 1922 г. можно назвать годом фактического формирования налоговой системы России.

Следует отметить, что некоторые из введенных в период с 1921 г. по 1927 г. налогов не имели существенного фискального значения и носили ярко выраженную политическую окраску.

С началом Великой Отечественной войны был введен военный налог (отменен в 1946 г.). Кроме того, 21 ноября 1941 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР с целью мобилизации дополни-

тельных средств для оказания помощи многодетным матерям был введен налог на холостяков, одиноких и малосемейных граждан.

Основным налоговым платежом послевоенного периода выступал налог с оборота, своего рода акциз на товары народного потребления – хрусталь, мебель, кофе, автомобили, спиртное и т.д.

В третьей Программе КПСС, принятой на XXII съезде КПСС 31 октября 1961 г., предполагалась полная отмена налоговых платежей с населения. В середине 1960-х гг. в СССР планировалось осуществление коренной хозяйственной реформы, направленной на повышение эффективности и прибыльности налоговой системы. В сфере налогообложения к важнейшим мероприятиям по реформированию хозяйственного механизма следует отнести: изменение порядка распределения прибыли государственных предприятий, введение платы за фонды, фиксированных (рендных) платежей, реформирование системы подоходного обложения колхозов. Фактически неизменной оставалась система взимания налога с оборота.

Постановлением ЦК КПСС и СМ СССР от 4 октября 1965 г. в целях повышения заинтересованности предприятия в лучшем использовании производственных основных фондов и оборотных средств был введен налог

"Плата за фонды". Он представлял собой форму распределения прибыли, которая являлась одним из первоочередных платежей из прибыли в госбюджет СССР.

К началу реформ середины 1980-х гг. более чем 90% государственного бюджета Советского Союза, как и его отдельных республик, формировалось за счет поступлений от народного хозяйства.

Список использованной литературы

1. Демин А.В. Налоговое право России: Учебное пособие. – М: ЮНИТИ, 2006. – 424 с.
2. Иловайский Д.И. Русская история. – М.: Информпечать ИТРК РСПП, 1998. – 200 с.
3. История государства и права России: Учебное пособие / Под ред. Ю.П.Титова. – М.: Проспект, 2002. – 544 с.
4. Ключевский В.О. Курс русской истории. – М.: Мысль, 1988. – 318 с.
5. Лыкова Л.Н. Налоги и налогообложение в России: Учебник. – М.: Дело, 2007. – 400 с.
6. Пичета В.И. Финансовая и экономическая политика Петра и государственное хозяйство России конца XVII и начала XVIII века. – М.: ГИС – Патриот, 1992. – 330 с.