

## Влияние налоговой политики на устойчивость бюджетов субъектов Российской Федерации

© 2012 Н.В. Чеснокова

кандидат экономических наук

Марийский государственный университет, г. Йошкар-Ола

E-mail: nkc.yola@gmail.com

В статье рассматриваются актуальные вопросы развития отдельных направлений налоговой политики, влияющих на устойчивость бюджетов субъектов Российской Федерации.

*Ключевые слова:* налоговая политика, бюджет, доходы бюджета, налоговая нагрузка, устойчивость.

В Основных направлениях налоговой политики Российской Федерации на 2012 г. и на плановый период 2013 и 2014 гг. подчеркнуто, что в трехлетней перспективе «приоритеты Правительства Российской Федерации в области налоговой политики остаются такими же, как и ранее, - создание эффективной и стабильной налоговой системы, обеспечивающей бюджетную устойчивость в среднесрочной и долгосрочной перспективе»<sup>1</sup>.

В результате проводимых реформ субъекты Федерации получают все большие права в области налогообложения и распоряжения государственной собственностью. В результате усиливается зависимость доходов региональных бюджетов от эффективности управления процессом формирования собственной финансовой базы. В условиях, когда существующие доходные источники бюджетов нельзя признать исчерпывающими и это является причиной несбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, развитие финансового обеспечения полномочий субъектов РФ является главным условием укрепления российской государственности на основе принципов федерализации и финансовой самостоятельности.

Финансово-бюджетный федерализм реализуется, главным образом, через мобилизацию бюджетных доходов и расходов при наличии ряда условий:

- законодательное разграничение полномочий между всеми уровнями власти по расходам;
- обеспечение всех уровней власти необходимыми финансовыми ресурсами для исполнения своих полномочий;
- выравнивание горизонтальных и вертикальных дисбалансов доходов всех звеньев бюджетной системы с помощью межбюджетных трансфертов;

- самостоятельность и равноправие всех бюджетов, которое проявляется в самостоятельности бюджетного процесса.

Один из важных моментов бюджетного федерализма - сглаживание горизонтальных и вертикальных дисбалансов разнообразными способами. Горизонтальная несбалансированность бюджетов различных субъектов объективно обусловлена рядом внешних факторов, на которые субъекты РФ не могут оказать какого-либо влияния. Однако эти факторы (политическая ситуация, географическое размещение производства и его инфраструктуры и т.д.) играют основополагающую роль в формировании и обеспечении устойчивости доходной части бюджета субъекта РФ. Горизонтальная несбалансированность проявляется в различиях налогового потенциала территорий, характеризуется различными потребностями в социальных услугах, предоставляемых на данной территории. Вертикальное сглаживание проявляется как процесс осуществления сбалансированности между федеральными, региональными и местными уровнями власти, зависит от величины бюджетных доходов и расходов. Принцип вертикального сглаживания отражает ответственность региональных уровней власти за финансовое обеспечение возлагаемых на них функций. Если для обеспечения доходной части поступивших собственных доходов будет недостаточно для выполнения функций данного уровня власти, то вышестоящий бюджет налагает на себя обязательство выделения дополнительных средств.

Единой модели бюджетного федерализма в построении взаимоотношений между различными уровнями власти в мировой практике не существует. Однако в литературе можно встретить описание двух основных моделей бюджетного федерализма: первой - основанной на эффек-

тивном перераспределении доходов между разными уровнями власти путем выравнивания диспропорций разнообразными способами, второй - основанной на финансовой автономии бюджетов, в доходной базе которых преобладают налоги, устанавливаемые на данном уровне власти, и самостоятельное распоряжение всеми поступлениями в бюджет данного уровня. Многие государства используют элементы и первой и второй модели.

Традиционно, межбюджетные отношения, основывающиеся на принципах бюджетного федерализма, включают в себя эффективные методы управления: самостоятельность территорий при формировании и использовании бюджетных средств; выравнивание диспропорций экономического развития территорий центральными органами власти; разделение видов налогов по уровням государственной власти; расчет дотаций регионам в зависимости от выполнения ими определенных условий. Одним из важных принципов построения бюджетных отношений является достижение сбалансированности доходных и расходных полномочий региональных бюджетов за счет укрепления их самостоятельности и за счет развития собственной доходной базы бюджета. Эффективность финансового выравнивания территорий определяется формами государственного воздействия на экономический потенциал регионов с помощью способов закрепления, перераспределения видов налогов, закрепления доходных и расходных полномочий между различными органами власти территорий и механизмами выравнивания центром региональных диспропорций.

Развитие механизмов устойчивости бюджетов субъектов РФ сводится к совершенствованию регулирующей составляющей: закреплению нормативов отчислений от федеральных налогов и совершенствованию методик предоставления финансовой помощи. Важным направлением следует отметить политику по отношению к налоговой нагрузке в российской экономике. Известно, что налоговая нагрузка для стран, налоговые доходы которых находятся в сильной зависимости от внешнеторговой ценовой конъюнктуры, обусловлена необходимостью учитывать структурную составляющую налоговых доходов. «При этом структурная составляющая налоговых доходов обусловлена природой и структурой экономического роста в стране, а также фундаментальными факторами налоговых доходов -

такими, как изменения налогового законодательства и налоговых ставок. Структурная компонента налоговой нагрузки - это тот уровень нагрузки, который складывается при среднемноголетней внешнеэкономической конъюнктуре»<sup>22</sup>. Оптимальным способом сравнительного анализа налоговой нагрузки в разных экономиках признан подход, определяющий влияние устройства налоговой системы государства на инвестиционные решения в экономике в целом и в отдельных отраслях в частности.

То есть бюджет является не только финансовым планом доходов и расходов, предназначенных для реализации задач и функций, возлагаемых на органы власти субъектов РФ по развитию экономики, обеспечению социально-культурных и просветительских мероприятий, но и важнейшим инструментом политического процесса и управления финансами субъектов РФ.

Процесс реализации финансово-бюджетного федерализма в России требует решения еще ряда проблем:

- привести к полному соответствию полномочия по расходам всех уровней власти с закрепленными полномочиями по доходам;
- решить на федеральном уровне власти следующие важные задачи: четко разграничить бюджетные полномочия между различными уровнями власти; законодательно закрепить нормативы в совместных налогах; создать эффективный метод сглаживания диспропорций в финансовом различии территориальных бюджетов; создать эффективные межбюджетные отношения, основанные на принципах равенства получения помощи и льгот для всех территорий; выравнивать социальные различия территорий с помощью утвержденных расчетно-нормативных методов.

На уровне субъектов РФ дотационных бюджетов необходимо определить резервы роста бюджетных доходов и объективную оценку возможности мобилизовать эти резервы в бюджет. Рост налоговых доходов возможен в следующих случаях: изменение налогового законодательства в части закрепления отдельных налогов за субъектами Российской Федерации в полном объеме либо в виде фиксированного процента отчислений в региональный бюджет; перевод в разряд закрепленных наиболее значимых доходов; повышение поступлений налоговых доходов в бюджет в результате эффективного проведения на региональном уровне мер бюджетно-налогового администрирования.

Одним из путей укрепления собственной доходной базы является наращивание налогового потенциала субъектов Федерации, увеличение собираемости налоговых и неналоговых платежей.

На современном этапе развития федеративных отношений каждому субъекту РФ необходим поиск новых путей увеличения собственных налоговых и неналоговых доходов. Это должно найти отражение в налоговой политике как составной части социально-экономической политики государства, ориентированной на формирование эффективной налоговой системы и устойчивость бюджета. В этой связи следует упомянуть появившийся в современной экономической литературе термин “адаптивная налоговая политика”. По мнению авторов, ее смысл заключается в том, что она учитывает изменения возмущающих факторов (социальных, экономических внешних и внутренних, политичес-

ких) и относительно быстро подстраивается под эти изменения<sup>3</sup>.

Целевой функцией адаптивной налоговой политики признана рядом авторов максимизация доходов бюджета. Важным моментом является время “адаптации”. При сокращении периодов (циклов) развития экономик адаптивная налоговая политика считается наиболее эффективной, во всяком случае по сравнению с известными формами: политики разумных налогов, политики экономического развития, политики максимальных налогов.

---

<sup>1</sup> Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> *Швецов А.В.* Бюджетно-налоговая политика как социально-экономическая категория // *Вопр. экономики и права.* 2011. □ 11. С. 125-132.

*Поступила в редакцию 02.04.2012 г.*