

ОСОБЕННОСТИ РЕГИОНАЛЬНОЙ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ В УСЛОВИЯХ ФЕДЕРАЛИЗМА

© 2014 Чотчаева Мадина Зулкарнаевна

кандидат экономических наук

Северо-Кавказская государственная гуманитарно-технологическая академия
369000, Карачаево-Черкесская Республика, г. Черкесск, ул. Ставропольская, д. 36

E-mail: madinach@mail.ru

Рассмотрена региональная налоговая политика, проводимая федеральными и субфедеральными органами власти. Определены основные направления налоговой политики для обеспечения устойчивого экономического роста территорий.

Ключевые слова: налоговая политика, региональная налоговая политика, федерализм, региональные налоги.

Налоговая политика является центральным элементом экономической политики государства, она обеспечивает формирование федерального, региональных и местных бюджетов. Региональная налоговая политика в современных условиях представляет собой один из главных инструментов регулирования территориального развития экономики. Усиление народнохозяйственных диспропорций, приведшее к возникновению депрессивных дотационных регионов, обуславливает необходимость проведения региональной налоговой политики.

На протяжении длительного времени при формировании налоговой политики основополагающей являлась не регулирующая (экономическая) функция налогов, а фискальная. Вследствие этого современная российская налоговая система характеризуется фискальной ориентацией и требует совершенствования, так как не содействует развитию предпринимательства и не стимулирует инвестиционные процессы в экономике.

Рассматривая региональную налоговую политику, необходимо различать государственную региональную налоговую политику, проводимую центральными (федеральными) органами власти в отношении регионов, и собственно региональную налоговую политику, осуществляемую самими субъектами Федерации, т.е. в современных условиях экономической самостоятельности регионов имеет место вертикальное разделение субъектов региональной налоговой политики.

Различия между региональными политиками разных уровней заключаются не только в масштабах задач, но и в средствах реализации: нормативной правовой базе, участвующих институтах

и т.д. Задачи налоговой политики, которые намерено решать Правительство РФ, фиксируются в Основных направлениях налоговой политики.

В компетенции федерального центра входят установление правовых норм налогового поведения и межбюджетных отношений всех субъектов, а также определение базисных элементов налогообложения (определение перечня региональных налогов, максимальных и минимальных ставок по ним, условий и порядка их уплаты). Решения федерального центра в сфере внутренней и внешней политики, не связанные непосредственно с налоговой системой, также косвенно влияют на взаимоотношения участников налоговых отношений. Противоречие целей федерального центра и региональных органов власти проявляется в их стремлении максимизировать поступления в бюджеты соответствующих уровней для финансирования расходов. От политики федерального центра зависит стабильность региональной налоговой системы, уровень самостоятельности органов власти региона в ее осуществлении¹.

Особенность налоговой политики, проводимой региональными органами власти, заключается в том, что они вынуждены функционировать в налоговом поле, определенном федеральным центром. Цели налоговой политики субъекта федерации - максимальное увеличение собственных доходов для обеспечения социально-экономического развития территории. Региональные органы власти определяют налоговый климат региона, в том числе и посредством реализуемой фискальной функции. От характера проводимой политики зависит не только налоговый климат региона, но и качество жизни населения. Поэтому региональ-

ная налоговая политика может служить весьма действенным методом, а налоговая система - эффективным инструментом государственного регулирования социально-экономического развития территорий².

В то же время региональные органы власти выступают и получателями налоговых доходов. Поэтому причиной конфликта интересов между субъектами федерации может стать конкуренция за поступления из федерального бюджета³.

Необходимо отметить, полномочия субъектов федерации в различных странах при проведении налоговой политики отличаются. Принцип налогового федерализма в Российской Федерации при проведении региональной налоговой политики базируется на разделении полномочий в сфере налогообложения между федеральной властью и властями субъектов федерации, основанном на главенстве федерации. Выбор модели налогового федерализма зависит от разграничения функций между центром и регионами или от того, какие функции выполняет федеральная власть и какие функции она делегирует региональным и местным властям.

Возможность устанавливать и вводить собственные налоги - право территорий федеративного государства, которое выражает налоговую децентрализацию в управлении общественными финансами. При отсутствии налоговой автономии субъектов федерации связь между налоговым бременем, возлагаемым на налогоплательщиков, и выгодами, извлекаемыми ими из общественных расходов региональных властей, нарушается, так как эти решения принимаются различными уровнями управления. Налоговая автономия региональных органов власти приводит к повышению эффективности управления общественными расходами на региональном уровне.

Несмотря на преимущества налоговой децентрализации, для федеративных государств остается проблемой определение видов и порядка исчисления региональных налогов, установления границ налоговой самостоятельности региональных властей. Эта проблема тесно связана с вопросами обеспечения государственного суверенитета, равенства конституционных прав граждан (в том числе в сфере налогообложения), развития бюджетного федерализма и финансовой самодостаточности территорий.

В России вопрос о возможности проведения самостоятельной и полноценной региональной

налоговой политики органами власти субъектов РФ достаточно спорен, так как, по сути, их налоговые полномочия весьма ограничены. В настоящее время проблемы налоговой автономии и возможности регионов, действующих в условиях федерализма, проводить самостоятельную региональную налоговую политику рассматриваются в основном в рамках межбюджетных отношений и обеспечения сбалансированности бюджетной системы России.

Безусловно, в российской практике органы государственные власти субъектов РФ признаются субъектами государственной налоговой политики, реализуемой на региональном уровне. Однако данный правовой статус подразумевает наличие следующих признаков:

- обладание особым налоговым суверенитетом;
- возможность воздействовать с помощью налогов на социально-экономические отношения в границах региона;
- свобода в установлении и введении региональных налогов, в определении элементов налогообложения по ним.

К сожалению, данные признаки слабо реализуются в российском налоговом законодательстве, и потому налоговые права субъектов РФ, как представляется, носят формальный характер⁴.

В настоящее время Налоговым кодексом Российской Федерации (НК РФ) установлены следующие региональные налоги:

- транспортный налог;
- налог на имущество организаций;
- налог на игорный бизнес.

Территориальные органы власти осуществляют построение региональной налоговой системы и управление ее функционированием строго в рамках полномочий, определенных федеральным законодательством. Указанные полномочия ограничены следующими нормами:

- органы власти субъектов РФ могут самостоятельно принимать решения о введении (либо не введении) на подведомственной территории региональных и местных налогов;
- региональные органы власти вправе определять основания и порядок применения льгот по региональным налогам, их ставки (в установленных границах), порядок и сроки уплаты налогов, формы отчетности по ним, а также ставку налога на прибыль организаций, зачисляемого в реги-

Таблица 1

Динамика исполнения доходов бюджетов разных уровней*

Показатели	2010 г., млрд руб.	2011 г., млрд руб.	2012 г., млрд руб.	2013 г., млрд руб.	Темпы роста, %		
					2011 г. к 2010 г.	2012 г. к 2011 г.	2013 г. к 2012 г.
Консолидированный бюджет РФ	16031,93	20855,37	23435,10	24082,39	130,09	112,37	102,76
Федеральный бюджет	8305,41	11367,65	12855,54	13019,95	136,87	113,09	101,28
Консолидированные бюджеты субъектов РФ	6537,34	7644,24	8064,52	8164,67	116,93	105,50	101,24

* По данным Министерства финансов РФ. Исполнение бюджета по доходам. URL: <http://info.minfin.ru/fbisp.php>.

ональный бюджет, в пределах, установленных ст. 284 НК РФ;

- региональные органы самостоятельно осуществляют перераспределение налоговых доходов на подведомственной территории в соответствии с нормативами, предписанными федеральным законодательством.

Так, в круг налоговых полномочий субъектов федеральных органов власти входят: решение о введении и не введении региональных и местных налогов на своей территории; использование элементов налогообложения в установленных рамках; перераспределение налоговых доходов на подведомственной территории в соответствии с нормативами, предписанными федеральным законодательством. При этом право субъектов РФ на введение налогов и использование элементов налогообложения всегда носит производный характер, поскольку оно должно осуществляться в соответствии с имеющей прямое действие Конституцией РФ и с общими принципами налогообложения и общегосударственной налоговой политики, содержащимися в федеральном законодательстве⁵.

Характерной особенностью налоговой системы Российской Федерации является централизация финансовых ресурсов на федеральном уровне,

в результате доходы региональных бюджетов находятся в прямой зависимости от положений федерального законодательства (табл. 1).

Функции же региональных налогов: фискальная, социальная, экономическая, экологическая - проявляются слабо.

Доля региональных налогов в консолидированном бюджете РФ крайне мала, а основными бюджетобразующими налогами для региональных бюджетов являются федеральные налоги - налог на прибыль организаций и НДФЛ, прав по администрированию которых у субъектов РФ нет (табл. 2).

Обобщив предложения различных авторов, можно сделать следующие выводы. Для улучшения финансового положения субъектов РФ, обеспечения устойчивого регионального экономического роста необходим ряд мер:

- расширение фискального пространства региональных органов;
- перераспределение полномочий органов по установлению обязательных элементов налогообложения по региональным налогам в пользу региональных органов власти;
- оптимальное разграничение полномочий между уровнями власти в зависимости от расходов обязательств;

Таблица 2

Структура налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 1 января 2013, %*

Налоговые доходы	Значение
Налог на прибыль организаций	34,14
Налог на доходы физических лиц	38,98
Налог на имущество организаций	9,25
Акцизы	7,62
Налог на добычу полезных ископаемых	0,67
Прочие налоговые доходы	9,34
Всего	100,00

* По данным Министерства финансов РФ. Информация об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 1 января 2013 года. URL: <http://info.minfin.ru/rfanalytics.php>.

- повышение заинтересованности региональных органов власти в развитии доходной базы бюджета региона и преодолении дотационности;
- обеспечение устойчивого и сбалансированного развития бюджета региона;
- повышение эффективности расходования бюджетных ресурсов;
- исключение из Налогового кодекса РФ статей, предусматривающих льготы по региональным налогам, устанавливаемые на федеральном уровне;
- расширение налоговых полномочий региональных органов по некоторым федеральным налогам (НДФЛ и налог на прибыль организаций), являющихся бюджетобразующими для субъектов РФ;
- рассмотрение возможности перевода НДФЛ в разряд региональных налогов;
- введение регионального налога на недвижимость.

Реализация указанных мер позволит создать для региональных органов твердую финансовую базу для наращивания налогового потенциала и роста налоговых поступлений, поскольку у них появится экономическая заинтересованность в

развитии производства и роста регионального валового продукта. Региональная налоговая политика станет реальным и эффективным инструментом регионального управления⁶.

В современных условиях региональная налоговая политика должна быть направлена:

- на повышение налоговых поступлений и снижение дотационности бюджета;
- создание условий для инновационного развития территориальных экономик;
- устранение диспропорций в социально-экономическом положении регионов.

¹ Рязанцев И.П. Региональная налоговая политика: социологический анализ // Изв. Юго-Западного государственного университета. 2012. № 2 (41), ч. 2. С. 13.

² Полянская Н.М. Налогообложение и налоговая политика: региональный аспект // Национальная безопасность и стратегическое планирование. 2014. Вып. 1 (5). С. 84-85.

³ Рязанцев И.П. Указ. соч. С. 13-14.

⁴ Свищева В.А. Региональная налоговая политика: проблемы реализации // Экономика и управление в XXI веке: тенденции развития. 2011. № 1. С. 139-140.

⁵ Полянская Н.М. Указ. соч.

⁶ Свищева В.А. Указ. соч.

Поступила в редакцию 04.07.2014 г.