

УДК 336.027
ББК 65.261.71
Ф 73

М.В. Флоринская

Аспирант кафедры налогов и налогообложения Северо-Кавказского федерального университета, г. Ставрополь. Тел.: (8652) 94 59 75, e-mail: nalogi@ncstu.ru.

БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА В ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ СИСТЕМАХ

(Рецензирована)

Аннотация. В статье рассмотрены механизмы стимулирования экономического развития территорий на основе обеспечения баланса интересов субъектов бюджетно-налогового процесса, а также теоретические предпосылки возникновения взаимосвязей между налоговым потенциалом и процессами экономического моделирования; предложено оценивать степень эффективности бюджетного процесса через прогнозирование налогового потенциала территорий.

Ключевые слова: бюджетный процесс, налоговая политика, региональная асимметрия, стратегическое развитие, налоговый потенциал.

M. V. Florinskaya

Post-graduate student of the Taxes and Taxation Department of the North-Caucasian Federal University. Stavropol, ph.: (8652) 945-975, e-mail: nalogi@ncstu.ru

BUDGET AND TAX REGULATION OF SOCIAL AND ECONOMIC GROWTH IN TERRITORIAL SYSTEMS

Abstract. The paper considers the mechanisms to promote the economic development of territories on the basis of ensuring the balance of interests of the subjects of the fiscal process, as well as the theoretical background of the linkages between the tax potential and economic processes modeling. The author proposes to estimate the degree of efficiency of the budgetary process through the forecasting of the territory tax potential.

Keywords: budgetary process, tax policy, regional asymmetry, strategic development, tax potential.

В экономической литературе предлагаются модели, обобщающие многие закономерности развития и роста экономики и роли бюджета и налогов. Причем все эти модели можно условно разделить на три группы: макроэкономические модели, в которых отражается влияние государственных расходов и налогов на экономику в целом [1]; модели, характеризующие зависимость общего развития региона и налоговых поступлений [2]; микроэкономические модели, которые демонстрируют влияние налогов на факторы производства [3].

Обратимся к наиболее известным моделям развития региона и рассмотрим значение налогового потенциала в процессах их реализации. В частности, модель Г. Мюрдаля отражает зависимости между развитием бизнеса, объемами доходов фирм и населения, местными бюджетами и региональной инфраструктурой [4]. Чем более развита экономика региона и больше доходы фирм, расположенных на его территории, тем больше отчисления в региональный и местные бюджеты. Это, в свою очередь, предопределяет

увеличение инвестиций в развитие инфраструктуры региона, что делает данный регион более привлекательным для ведения экономической деятельности и притока капиталов.

Увеличение доходов фирм влечет за собой увеличение доходов населения, что опять выступает позитивным фактором, влияющим на бюджетные поступления. У администрации региона появляется больше возможностей в сфере обеспечения территории социальными благами. Кроме того, чем шире возможности получения работы, требующей высокой квалификации, тем больше привлекательность региона для высокодоходных слоев населения, что вызывает дальнейший рост налоговых поступлений.

Модель Хэррода-Домара подтверждает зависимости, выявленные Мюрдалем, и раскрывает положение, что быстро развивающиеся районы обладают высоким уровнем доходов и чистыми притоками рабочей силы и капитала [3].

Неоклассическая модель базируется на том, что быстрорастущие регионы, имея чистый приток капитала, тем не менее, имеют невысокий уровень доходов и рабочая сила имеет тенденцию к оттоку.

На наш взгляд, оба типа рассмотренных моделей справедливы при разных условиях развития того или иного региона. Если первые две модели (Мюрдаля и Хэррода-Домара) справедливы при резком росте объема инвестиций в какую-либо перспективную отрасль промышленности региона, то неоклассическая модель может применяться при развитии региона на базе использования местной рабочей силы, которой на данной территории может быть с избытком.

Необходимо обратить внимание на то, что рассмотренные модели ориентированы на промышленное развитие региона, тогда как специфика многих территорий России заключается в наличии естественных или искусственных ограничений в формировании промышленного производства. При рассмотрении моделей развития

региона нельзя оставить без внимания аксиомы механизма экономического роста, которые носят общий характер и не связаны с отраслевой структурой экономики напрямую. С точки зрения бюджетно-налогового регулирования региона, наиболее интересны следующие модели [5]:

1) «концентрация производственного и непроизводственного капитала определяет доходы местных органов власти. Чем больше доходы бюджета на территории, тем больше государственные инвестиции в инфраструктуру и социальные программы»;

2) «более высокий уровень индивидуальных доходов обеспечивает более высокий уровень социального развития (медицинского обслуживания, жилья и т.д.)».

Кроме того, управление развитием региона призвано обеспечить баланс интересов всех взаимодействующих субъектов регионального воспроизводственного процесса. Матрица интересов субъектов регионального воспроизводственного процесса состоит из элементов, которые позволяют выявить круг субъектов заинтересованных в тех или иных мероприятиях, что даст возможность координировать их работу эффективным образом [2]. Некоторые моменты, отраженные в матрице, довольно спорны и вызывают несогласие с ее авторами, однако ценным является сам принцип ее построения. Составление и анализ подобных матриц необходимы во избежание диспропорций между развитием экономической, социальной, экологической, демографической и прочих подсистем региона.

Таким образом, обеспечение доходной базы региональных бюджетов должно проводиться в направлениях, параллельных развитию социальной и экономической инфраструктуры с учетом приоритетности задач и интересов участников процесса регионального воспроизводства.

Бюджетное регулирование, являясь одним из экономических методов воздействия на экономику региона, должно обеспечивать оптимальное

сочетание пропорций финансирования развития региона. Для этого необходимо изучение движения финансовых ресурсов с точки зрения эффективного обеспечения материально-финансовой сбалансированности инвестиционных процессов в регионе.

Для нас наиболее интересен аспект налоговых взаимоотношений в части разграничения налоговых доходов. Основным звеном концепции государственных доходов является налоговая политика, формирование которой включает в себя элементы бюджетно-налогового федерализма, а именно: разграничение налогов и возможностей в области формирования налоговой политики региона. Проблемы региональной асимметрии могут решаться несколькими способами: созданием фонда, выравнивающего финансовые возможности; закреплением налогов за региональным уровнем; обеспечение инвестиционными ресурсами в зависимости от приоритетности того или иного проекта для экономики региона и т.д.

Основываясь на общих ориентирах развития национальной экономики, субъекты вырабатывают собственные направления развития, которые в дальнейшем отражаются в модели развития региона. Налоговый потенциал является основным критерием финансовой самостоятельности бюджета, и от его состояния и правильной оценки (как в краткосрочном, так и долгосрочном плане) зависит степень свободы в решении закладываемых в бюджете региона задач. На первый взгляд может показаться, что экономическая политика региона формируется «сверху» и носит соподчиненный характер, однако это не так. Необходимо обратить внимание на то, что субъекты федерации обеспечивают процессы макроэкономического планирования информационными базами. От степени ее достоверности и сопоставимости зависит объективность принимаемых решений.

При разработке налоговой политики страны необходимым условием является мониторинг уровня налоговых

поступлений по регионам, информационно-аналитической базой которого может стать показатель налогового потенциала. Таким образом, налоговый потенциал играет двойную роль в системе планирования стратегии развития экономики региона: выступает в качестве измерителя налоговых возможностей бюджета субъекта федерации и в качестве индикатора эффективности налоговой политики и концепции государственных доходов.

Рассмотрев теоретические предпосылки возникновения взаимосвязей между налоговым потенциалом и процессами экономического моделирования, остановимся более подробно на управлении бюджетом региона как наиболее значимом и являющемся одним из самых эффективных способов практической реализации этапов экономической политики.

Эффективность функционирования бюджетной системы и бюджетной политики в переходной рыночной экономике в существенной степени зависит от бюджетного потенциала, в том числе способности налогового механизма аккумулировать в руках государства финансовые ресурсы. Бюджетный потенциал следует рассматривать не только как совокупность соответствующих финансовых ресурсов, аккумулируемых в бюджете в течение определенного времени, но и как способность региональной экономики генерировать бюджетные доходы в процессе реализации функции бюджета в соответствии с целями и задачами территориального развития. Также важно дифференцировать понятия налогового и бюджетного потенциалов региона. Понятие «налоговый потенциал» трактуется как максимально возможная сумма поступлений налогов и сборов в условиях действующего налогового законодательства на территории данного субъекта Российской Федерации [6], в то время как бюджетный потенциал включает совокупность всех финансовых ресурсов того или иного региона, интегрируя как налоговую базу бюджета, так и базу формирования

неналоговых доходов, а также возможности осуществления займов на финансовых рынках для бюджетных целей.

Управление региональным бюджетом предполагает обеспечение сбалансированности, реалистичности бюджета, концентрацию ресурсов на решении ключевых социально-экономических задач, повышение качества и достоверности бюджетного учета и отчетности и т.д. и реализуется по ходу бюджетного процесса. Кроме того, управление бюджетом представляет собой опосредованное воздействие на экономику региона, оценить степень эффективности которого можно через прогнозирование налогового потенциала.

При анализе и прогнозировании налоговых доходов в Ставропольском крае требуется решение двух основных взаимосвязанных задач:

1) планирование налоговых поступлений по видам налогов для определения доходной базы бюджетов разного уровня в соответствии с параметрами распределения;

2) планирование общих сумм налоговых поступлений в разрезе районов и городов края.

Таким образом, планирование налоговых поступлений происходит в двух разрезах: по видам налогов и далее по уровням бюджетной системы и в соответствии с административно-территориальным делением края.

Процесс планирования налоговых поступлений в общем обеспечен информацией по фактическому состоянию налоговых баз на определенную отчетную дату. В частности, помимо отчетных данных по формам, разрабатываемым ФНС РФ, в практике прогнозирования широко используются показатели, характеризующие общее состояние и тенденции развития экономики как страны, так и региона (аналитические отчеты Госкомстата); ход исполнения бюджета региона (аналитические записки Минфина); основные показатели налоговых нарушений и преступлений; направления социально-экономического развития крупнейших предприятий

(по данным Минэкономки) и т.д. Ситуация складывается таким образом, что каждый из вышеозначенных органов является лишь пользователем конечной информации о деятельности другого и не заинтересован в обсуждении аналитической работы. Это приводит к возникновению недопонимания целостной картины общего хода экономического развития. Каждый орган выполняет свои функции строго в рамках своей компетенции, что затрудняет более широкое использование совместных возможностей. Кроме этого, необходимо подчеркнуть, что конечной целью деятельности налоговых органов является не отслеживание эффективности налоговой политики, а обеспечение исполнения налогового законодательства [7], поэтому аналитическая работа налоговых органов ограничена конкретной целью формирования доходов бюджетов в соответствии с действующей нормативно-правовой базой.

Что касается заинтересованности в оценке налогового потенциала различных органов, то следует отметить ряд существенных моментов. Финансовые органы заинтересованы в формировании реального бюджета, что предопределяет направление использования результатов оценки налогового потенциала в качестве основы планирования его доходов. Налоговые органы призваны обеспечивать исполнение налогового законодательства, и налоговый потенциал может быть использован ими в качестве индикатора полноты охвата налоговыми обязательствами субъектов предпринимательства на территории той или иной административно-территориальной единицы.

Представляется, что показатели качества налогового потенциала отдельных регионов должны включаться в состав критериев для обоснования предоставления межбюджетных трансфертов и закрепления налоговых источников доходов. Это актуально в современных условиях, так как государственное регулирование в налогово-бюджетной сфере предпо-

лагают обеспечение, с одной стороны, сбалансированности бюджетов за счет перераспределения бюджетных средств, а с другой, — стимулирование регионов к развитию собственной налоговой базы. Вместе с тем, многие предложения и замечания, инициируемые субъектами РФ по совершенствованию механизма бюджетного регулирования, указывают на отсутствие в используемых системах показателей и методиках оценки адекватного дифференцированного подхода к возможностям отдельных регионов реализовать свой налоговый потенциал. При этом обращается внимание на необходимость более полного учета снижения доходов из-за изменений законодательства на федеральном уровне, структуры распределения налогового потенциала между федеральным и региональным бюджетами, соотношения налогового потенциала и уровня необходимых в регионе бюджетных расходов.

Структура управления бюджетом охватывает несколько уровней государственных органов, организация взаимодействия которых сопряжена в настоящее время с рядом трудностей. На наш взгляд, решение вышеуказанных проблем позволит оптимизировать процессы управления не только бюджетом, но и экономикой региона в целом.

В этой связи оценка и прогнозирование налогового потенциала имеет большое значение для реализации одного из основных аспектов управления экономикой и бюджетом региона — при формировании регионального бюджета. Организация взаимодействия органов — участников процесса управления региональным бюджетом сталкивается в настоящее время с множеством трудностей. В дальнейшем, по мере решения проблем в этой области, можно ожидать, что прогнозирование налогового потенциала займет достойное место в системе планирования экономического развития региона.

На наш взгляд, приоритетными на современном этапе должны быть вопросы методологического обоснования бюджетного планирования и прогнозирования. Важным элементом в системе управления региональным бюджетом, а именно его доходами, является налоговый потенциал. Тесная связь доходов бюджета с экономической базой региона и четкая аргументация планируемых мероприятий в области налогообложения позволит повысить качество не только проектов бюджета, но и общего процесса экономического регулирования. Это, в свою очередь, предопределяет важнейшее место прогнозирования налогового потенциала в системе управления бюджетом.

Примечания:

1. Макконнелл К.Р., Брю С.Л. Экономикс: принципы, проблемы и политика: пер. с англ. Курск: Хагар-Демос, 2010. 598 с.
2. Узяков М.Н. Трансформация Российской экономики и возможности экономического роста. М.: ИСЭПН, 2000. 126 с.
3. Шараев Ю.В. Теория экономического роста. М.: Гос. ун-т: Высшая школа экономики: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006. 254 с.
4. Гурова И.А., Иванов Н.В. Экономический рост: теория и мировая практика // Экономист. 2006. №6.
5. Кузьменко В.В. Приоритеты совершенствования функционирования промышленного комплекса территории // Вестник Северо-Кавказского государственного технического университета. Ставрополь: СевКавГТУ, 2011. №5.
6. Райхлин Э.Г. Основа экономической теории. Экономический рост и развитие. М.:Юрист, 2001. 315 с.
7. Кузьменко В.В. Бескорвайная Н.С. Перспективы реализации социальной функции налогов // Финансы и кредит. 2007. №9(249).

References:

1. McConnell K.R., Brue S.L. Economics: principles, problems and politics: transl. from English. Kursk: Hagar-Demos, 2010. 598 pp.
2. Uzyakov M.N. Transformation of Russian economy and opportunities for economic growth. M.: ISEPN, 2000. 126 pp.

3. Sharaev Yu.V. Theory of economic growth. M.: State University: Higher School of Economics. GUVShE Publishing House, 2006. 254 pp.

4. Gurova I.A., Ivanov N.V. Economic growth: theory and international practice. // Economist. 2006. No.6.

5. Kuzmenko V.V. Priorities of improvement of functioning of industrial complex of the area. // Bulletin of the North-Caucasian State Technical University. Stavropol: SevKavGTU, 2011. No.5.

6. Raykhlin E.G. Foundation of economic theory. Economic growth and development. M.: Yurist, 2001. 315 pp.

7. Kuzmenko V.V., Beskorovaynaya. N.S. Prospects of realization of the social function of taxes / Finance and Credit», 2007. No.9(249).