

РОЛЬ НАЛОГОВ В РЕГУЛИРОВАНИИ
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА
(НА МАТЕРИАЛАХ РЕСПУБЛИКИ БУРЯТИЯ)

Аннотация. В настоящее время в России для обеспечения стабильного экономического роста необходима разработка и реализация налоговой политики, обеспечивающей как формирование необходимой ресурсной базы государства и муниципалитетов, так и учет экономических интересов налогоплательщиков. Налогообложение существенно влияет на динамику факторов экономического роста в регионе, поскольку это объективный экономический процесс аккумуляции и направления некоторой части финансовых ресурсов, созданных в сфере производства и приращенных в сфере обращения, в пользу всего общества. Поэтому во все времена вопросы количественных и качественных параметров налогообложения являются весьма актуальными. В статье рассмотрена социально-экономическая роль налогов и налоговой политики в государстве. Изложены понятие, задачи и основные принципы формирования налоговой политики. Проанализирована динамика исполнения налоговых доходов консолидированного бюджета и основные особенности региональной налоговой политики Республики Бурятия.

Ключевые слова. Налогообложение; региональная налоговая политика; налоговое регулирование.

Информация о статье. Дата поступления 1 октября 2014 г.; дата принятия к печати 27 октября 2014 г.; дата онлайн-размещения 26 января 2015 г.

N. M. Polyanskaya

Buryat State University,
Ulan-Ude, Russian Federation

THE ROLE OF TAXES IN REGULATING
REGIONAL SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT
(AS EXEMPLIFIED IN REPUBLIC OF BURYATIA)

Abstract. Currently, enhancing stable economic growth in Russia requires development and implementation of the tax policies that ensure both formation of the necessary national and municipal resource bases and consideration for economic interests of Russia's taxpayers. Taxation load significantly affects the dynamics of economic growth factors in the region, because it is an objective economic process of accumulation and allocation of certain financial resources, generated in the production sector and incremented in the sphere of circulation, in favor of the whole society. Therefore, at all times the issues of quantitative and qualitative parameters of taxation are rather topical. The article considers the socio-economic role of taxes and tax policy in the state, outlines the concept, objectives and basic principles of forming tax policy, analyzes dynamics of implementing tax revenues of the consolidated budget and major features of the regional tax policy of the Republic of Buryatia.

Keywords. Taxation; regional tax policy; tax regulation.

Article info. Received October 1, 2014; accepted October 27, 2014; available online January 26, 2015.

Достижение качественного, стабильного экономического роста в России предполагает адекватное выстраивание и развитие налоговых отношений, обеспечивающих, как формирование необходимой ресурсной базы государства и муниципалитетов, так и учет экономических интересов налогоплательщиков.

Общим показателем, характеризующим роль налоговых платежей в экономике страны, служит налоговая нагрузка, т. е. удельный вес налоговых поступлений в валовом внутреннем продукте (ВВП). Налоговая нагрузка на экономику в России сравнительно невысока. Данные свидетельствуют о том, что Россия по показателю налоговой нагрузки на национальную экономику располагается примерно в середине приведенного списка стран (табл. 1) [4].

В табл. 1 отобразены показатели налоговой нагрузки некоторых стран мира за год¹.

Таблица 1

**Налоговая нагрузка на экономику ряда государств
в 2008–2013 гг., % к ВВП**

Страна	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (предварительная оценка)
Дания	48,2	48,1	47,6	48,1	...	49,0
Швеция	46,3	46,7	45,5	44,5	...	45,8
Франция	43,2	42,4	42,9	44,2	43,4	46,3
Норвегия	42,6	42,9	42,9	43,2	...	43,6
Италия	43,3	43,4	42,9	42,9
Исландия	36,8	33,9	35,2	36,0	...	40,4
Россия	36,0	30,9	31,1	34,5	34,6	34,7
Канада	32,3	32,0	31,0	31,0
Япония	28,3	28,1	26,9	27,6
Южная Корея	26,5	25,5	25,1	25,9	25,0	...
Австралия	29,5	27,1	25,9	25,6
США	26,1	24,1	24,8	25,1	...	30,0
Турция	24,2	24,6	25,7	25,0	26,0	...
Чили	22,5	18,4	19,6	21,4	20,0	...
Мексика	21,0	17,4	18,8	19,7	20,0	...

Составлено по: Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов : одобрено Правительством РФ 30 мая 2013 г.

Очевидно, что почти во всех государствах в динамике наблюдается увеличение удельного веса налоговых платежей в ВВП. Это подтверждает тезис об объективно высокой социально-экономической роли налогов, налоговой системы и налоговой политики в государстве.

Если давать краткое определение, то под налоговой политикой государства понимается комплекс управленческих действий соответствующих государственных органов в области налогообложения, направленных на достижение целей социально-экономического развития (СЭР) территории.

Если толковать понятие налоговой политики развернуто, то налоговая политика — это система правовых норм и совокупность организационных мероприятий в сфере налоговых отношений государства с юридическими и физическими лицами, принятых и реализуемых органами государственной власти (на федеральном и субфедеральном уровнях) и органами местного самоуправления (на муниципальном уровне) в пределах соответствующей компетенции согласно цели и задачам СЭР территории [2].

¹ Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов : одобрено Правительством РФ 30 мая 2013 г.

Основным органом государственной власти, разрабатывающим и реализующим налоговую политику, на федеральном уровне является Министерство финансов РФ, на субфедеральном и местном уровнях — соответствующие финансовые органы. Наряду с финансовыми органами в процессе формирования налоговой политики участвуют и другие органы исполнительной власти, а также органы законодательной власти, которые рассматривают и утверждают нормативные акты в сфере налогообложения.

Налоговая политика России является частью общегосударственной финансовой политики. При этом выделяют разные уровни налоговой политики: на уровне государства в целом (федеральная политика), на уровне субъекта РФ (региональная политика), на уровне органа местного самоуправления (муниципальная политика). Характер, цель и содержание налоговой политики определяются социально-экономическим строем общества, экономическим потенциалом территории, а также интересами социальных групп, имеющих доступ к административным ресурсам.

Экономически обоснованная налоговая политика преследует основную цель — оптимизировать процесс перераспределения стоимости ВВП через бюджетную систему государства. Согласно этой цели задаются и задачи.

Ключевые задачи налоговой политики сводятся к обеспечению государства финансовыми ресурсами, созданию условий для регулирования экономики страны в целом и ее отдельных территорий, сглаживанию имущественной дифференциации. В целом, всю совокупность задач налоговой политики можно условно разделить на три основные группы (табл. 2).

Таблица 2

Ключевые задачи налоговой политики государства

Группы задач	Основное предназначение
Фискальные	Мобилизация денежных средств в бюджеты всех уровней с целью обеспечения государства финансовыми ресурсами, необходимыми для выполнения его функций
Экономические (или регулирующие)	Повышение уровня экономического развития государства, оживление инвестиционной, инновационной и предпринимательской активности в стране, стимулирование международных экономических связей, содействие решению социальных проблем
Контролирующие	Контроль над деятельностью субъектов экономики, проверка соблюдения требований налогового законодательства

При этом следует отметить, что состав задач налоговой политики не является константой, а периодически корректируется, исходя из конкретных условий и уровня социально-экономического развития территории.

Налоговая политика государства эмпирически реализуется (воплощается) через налоговый механизм, который представляет собой совокупность организационно-правовых форм, методов и инструментов управления налогообложением и налоговой системой. Государство придает этому механизму правовую силу посредством налогового законодательства. Для достижения высокой эффективности государственной налоговой политики необходимо поддерживать определенные пропорции между прямыми и косвенными налогами с учетом специфики конкретной страны.

В отношении ориентирования налоговой системы страны на прямые или косвенные налоги существуют два подхода. В основе первого подхода лежит положение о том, что те физические и юридические лица, которые имеют более высокие доходы, должны платить и более высокие налоги по сравнению с теми, кто не располагает ни высокими доходами, ни дорогостоящей собственностью (принцип платежеспособности).

Второй подход основан на том, что более высокие налоги должен платить тот, кто получает большую выгоду от предоставляемых обществом услуг, что рассматривается как реализация принципа справедливости, поскольку именно эти категории населения и должны оплатить услуги, предоставляемые обществом за счет бюджетных средств. Вместе с тем, недостаток обоих подходов заключается в том, что, во-первых, определить сумму тех благ, которые отдельные налогоплательщики получают от существования вооруженных сил, учреждений культуры, органов охраны правопорядка, не представляется возможным, а во-вторых, методики по измерению возможности уплаты налогов для каждого налогоплательщика отсутствуют.

Для решения задач, стоящих перед налоговой политикой, государство использует различные инструменты, в частности: конкретные виды налогов, специальных налоговых режимов и их элементы (объекты, субъекты, льготы, сроки уплаты, ставки, санкции). Мировая практика выработала следующие основные принципы установления и применения налоговых льгот:

- применение налоговых льгот не носит избирательного характера;
- инвестиционные льготы предоставляются только налогоплательщикам, обеспечивающим выполнение государственных инвестиционных программ и заданные объемы производства;
- применение льгот и возникновение выпадающих доходов не должно наносить существенного ущерба государственным экономическим интересам.

Как отмечалось, важным инструментом государственного налогового регулирования экономики являются налоговые санкции. Их роль двойственна, поскольку, во-первых, они обеспечивают исполнение налогового законодательства (санкции применяются за ненадлежащее выполнение обязательств перед бюджетной системой), а во-вторых, ориентируют хозяйствующие субъекты на использование в своей деятельности более эффективных форм хозяйствования, т. е. налоговые санкции, по сути, выполняют и контрольную, и стимулирующую функции.

В целом, рассматривая основные инструменты налогового регулирования, можно сказать, что по своему характеру оно может быть стимулирующим и/или сдерживающим. При разработке налоговой политики необходимо учитывать позиции всех сторон налоговых отношений: с одной стороны, стремление налогоплательщиков к минимизации налогов, а с другой, интересы государства, которое исходит из необходимости пополнения бюджетов для полноценной реализации своих функций.

Итак, налоговые платежи играют решающую роль в обеспечении условий для управления государством в целом, а также его административно-территориальными образованиями.

При этом спецификой структуры доходов большей части консолидированных бюджетов субъектов РФ является преобладание не налоговых доходов, а сумм финансовой помощи (безвозмездных поступлений) из федерального бюджета, что обусловлено сложившимся бюджетно-налоговым федерализмом в России, который, в свою очередь, характеризуется высокой степенью централизации как доходов, так и расходов в федеральном бюджете. На такой характер бюджетно-налогового федерализма влияет множество факторов, в частности, исторические особенности развития национальной экономики России, высокая степень социально-экономической дифференциации территорий, необходимость централизованного перераспределения стоимости ВВП и национального дохода, сложившиеся и закрепившиеся традиции в системе государственного финансового менеджмента и др. [1; 3; 5]. Поэтому собственный доходный потенциал (в том числе, налоговый) большинства консолидированных бюджетов субъектов РФ настолько невелик, что не в состоянии обеспечить достаточность финансовых

ресурсов для полноценного выполнения всех функций государства и муниципальных образований территории. Так, за 2011–2013 гг. в Бурятии абсолютная сумма налоговых доходов возросла, в то время так и их доля в общей величине доходов консолидированного бюджета республики снизилась (табл. 3).

Таблица 3

Состав и структура доходов консолидированного бюджета Бурятии за 2011–2013 гг.

Показатель	2011		2012		2013		Прирост 2013 к 2011	
	тыс. р.	% к итогу	тыс. р.	% к итогу	тыс. р.	% к итогу	Абсолютный, тыс. р.	Относительный, %
Налоговые доходы	20 346 054	45,5	22 263 648	47,1	23 528 182	45,2	+3 182 128	+15,6
Налог на прибыль организаций	5 694 150	12,7	5 259 556	11,1	4 639 637	8,9	-1 054 513	-18,5
Налог на доходы физических лиц	8 750 688	19,6	10 010 038	21,2	11 293 755	21,7	+ 2543 067	+29,1
Акцизы	2 118 342	4,7	2 320 951	4,9	2 164 544	4,2	+46 202	+2,2
Налог на добычу полезных ископаемых	427 095	1,0	468 687	1,0	429 734	0,8	+2 639	+0,6
Сборы за пользование объектами животного мира и объектами водных биоресурсов	3 585	0,0	3 863	0,0	4 027	0,0	+442	+12,3
Налог, взимаемый по упрощенной системе налогообложения	789 463	1,8	1 054 335	2,2	1 133 544	2,2	+344 081	+43,6
Единый налог на вмененный доход	452 195	1,0	501 878	1,1	533 408	1,0	+81 213	+17,9
Единый сельскохозяйственный налог	7 628	0,1	8 129	0,0	8 560	0,0	+932	+12,2
Налог, взимаемый в связи с применением патентной системы налогообложения	–	–	–	–	15 307	0,1	+15 307	+100,0
Налог на имущество организаций	1 091 600	2,4	1 640 728	3,5	2 175 107	4,1	+1 083 507	+99,3
Транспортный налог	192 195	0,4	261 238	0,6	357 930	0,7	+165 735	+86,2
Налог на игорный бизнес	2	0,0	660	0,0	957	0,0	+955	в 479 раз
Земельный налог	525 659	1,1	560 411	1,1	562 813	1,1	+37 154	+7,1
Налог на имущество физических лиц	9 989	0,1	35 231	0,1	55 712	0,1	+45 723	+457,7
Государственная пошлина	283 129	0,6	136 710	0,3	151 603	0,3	-131 526	-46,5
Задолженность и перерасчеты по отмененным налогам, сборам, платежам	335	0,0	1 233	0,0	1 544	0,0	+1 209	+360,9
Неналоговые доходы	1 721 545	3,8	1 546 496	3,3	1 519 470	2,9	-202 075	-11,7
Безвозмездные поступления	2 268 6728	50,7	23 463 037	49,6	26 953 807	51,9	+4 267 079	+18,8
Всего	44 754 327	100,0	47 273 181	100,0	52 001 459	100,0	+7 247 132	+16,2

Составлено по данным официального сайта Министерства финансов Республики Бурятия.
URL : <http://minfinrb.ru>.

В структуре доходов консолидированного бюджета Бурятии преобладают налог на доходы физических лиц (НДФЛ) и налог на прибыль организаций. Доля всех остальных налогов в бюджетной системе республики незначительна и в совокупности не превышает 15,0 % в общей сумме доходов. Удельный вес всех налоговых доходов в консолидированном бюджете Бурятии в среднем за 2011–2013 гг. составил 45,9 %. На безвозмездные поступления из федерального бюджета приходится в среднем 50,7 % от общей суммы доходов бюджета, на неналоговые доходы — 3,4 %.

Таким образом, в настоящее время доходобразующая роль налоговых доходов в бюджетной системе республики сравнительно ниже роли дотаций, получаемых из федерального бюджета. Это объясняется сравнительно низким уровнем развития промышленности, сельского хозяйства и туризма в регионе, невысоким уровнем жизни населения, который, как известно, формирует налоговую базу по НДФЛ, транспортному налогу, земельному налогу и налогу на имущество физических лиц.

Базы по другим налогам так же зависят от экономического потенциала и уровня СЭР территории.

Величина и структура налоговых доходов субъекта РФ определяются не только налоговым потенциалом территории, но также границами налоговых полномочий региональных органов власти:

– органы власти субъектов РФ и местного самоуправления могут самостоятельно принимать решения о введении (либо не введении) на подведомственной территории региональных и местных налогов;

– региональные и местные органы власти вправе определять основания и порядок применения льгот по региональным и местным налогам, их ставки (в установленных границах), порядок и сроки уплаты налогов, формы отчетности по ним, а также ставку налога на прибыль организаций, зачисляемого в региональный бюджет, в пределах, установленных ст. 284 Налогового кодекса РФ;

– региональные органы самостоятельно осуществляют перераспределение налоговых доходов на подведомственной территории в рамках и в соответствии с нормативами, предписанными федеральным законодательством¹.

В настоящее время основная ставка налога на прибыль организаций, зачисляемая в республиканский бюджет Бурятии, составляет 18,0 %. Законом Республики Бурятия² предусмотрено снижение ставки налога в установленном порядке отдельным категориям налогоплательщиков. Безусловно, такая мера влечет за собой возникновение выпадающих доходов республиканского бюджета в текущем периоде, однако предполагает приращение налоговых доходов за счет наращивания налоговой базы в будущих периодах.

В отношении налога на имущество организаций республиканским законодательством установлены нормы, предусматривающие освобождение от уплаты налога в пределах сумм, зачисляемых в республиканский бюджет, некоторых категорий налогоплательщиков (инвесторов, инновационных предприятий, управляющих компаний технопарков в Республике Бурятия и др.) Таким образом, органы власти республики в отношении налога на имущество организаций активно используют налоговые преференции в целях регулирования. По остальным налогам, зачисляемым в консолидированный бюджет

¹ Налоговый кодекс РФ (часть 1) : федер. закон от 31 июля 1998 г. № 147-ФЗ (с изм. и доп.); Налоговый кодекс РФ (часть 2) : федер. закон от 5 авг. 2000 г. № 118-ФЗ (с изм. и доп.).

² О некоторых вопросах налогового регулирования в Республике Бурятия, отнесенных законодательством РФ о налогах и сборах к ведению субъектов РФ : закон Республики Бурятия от 26 нояб. 2002 г. № 145-III (с изм. и доп.).

республики, региональные и местные органы власти в пределах предоставленных им налоговых полномочий устанавливают количественные параметры элементов налогообложения, исходя из принципов более полной реализации функций налоговой системы региона.

Таким образом, налоги, налоговая система и налоговая политика государства выступают не только как инструменты и методы фискального изъятия части доходов хозяйствующих субъектов, но также как инструменты и методы государственного регулирования социально-экономического развития территории. При помощи манипулирования элементами налогообложения (налоговой базой, налоговыми ставками, налоговым периодом, налоговыми льготами) органы государственной власти могут оказывать регулирующее воздействие на характер и темпы развития отраслей экономики, инвестиционную активность, уровень жизни населения, благосостояние граждан и другие социально-экономические явления и процессы.

Список использованной литературы

1. Залуцкая Н. М. Налоговый потенциал как фактор территориального развития / Н. М. Залуцкая // Вестник Бурятского госуниверситета. Экономика. Право. — 2012. — Вып. 2. — С. 44–47.
2. Залуцкая Н. М. Развитие налоговой системы субъекта РФ : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 / Н. М. Залуцкая. — Иркутск, 2004. — 184 с.
3. Киреенко А. П. Налоговые аспекты межбюджетных отношений / А. П. Киреенко, Т. В. Сорокина // Известия Иркутской государственной экономической академии. Байкальский государственный университет экономики и права (электронный журнал). — 2011. — № 5. — URL : <http://eizvestia.isea.ru/reader/article.aspx?id=9671>.
4. Полянская Н. М. Налогообложение и налоговая политика: региональный аспект / Н. М. Полянская // Национальная безопасность и стратегическое планирование. — 2014. — № 1 (5). — С. 81–85.
5. Сорокина Т. В. Финансовое обеспечение бюджетного сектора субъектов Российской Федерации (теория, методология, практика) : дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.10 / Т. В. Сорокина. — Иркутск, 2013. — 278 с.

References

1. Zalutskaya N. M. Tax potential as a factor of territorial development. *Vestnik Buryatskogo gosuniversiteta. Ekonomika. Pravo = Bulletin of Buryat State University. Economics. Law*, 2012, iss. 2, pp. 44–47. (In Russian).
2. Zalutskaya N. M. *Razvitie nalogovoi sistemy sub'ekta RF*. Kand. Diss. [Taxation system development of the RF entity. Cand. Diss.]. Irkutsk, 2004. 184 p.
3. Kireenko A. P., Sorokina T. V. Taxation in inter-budgetary relations. *Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii (Baykalskiy gosudarstvennyy universitet ekonomiki i prava) (elektronnyy zhurnal) = Izvestiya of Irkutsk State Economics Academy (Baihal State University of Economics and Law) (online journal)*, 2011, no. 5. Available at: <http://eizvestia.isea.ru/reader/article.aspx?id=9671>. (In Russian).
4. Polyanskaya N. M. Taxation and tax policy: regional aspect. *Natsional'naya bezopasnost' i strategicheskoe planirovanie = National Security and Strategic Planning*, 2014, no. 1 (5), pp. 81–85. (In Russian).
5. Sorokina T. V. *Finansovoe obespechenie byudzhethnogo sektora sub'ektov Rossiiskoi Federatsii (teoriya, metodologiya, praktika)*. Dokt. Diss. [Financial provision of the budget sector of the Russian Federation entities (theory, methodology, practice). Doct. Diss.]. Irkutsk, 2013. 278 p.

Информация об авторе

Полянская Наталья Михайловна — кандидат экономических наук, доцент, кафедра экономики, Бурятский государственный университет, 670000, г. Улан-Удэ, ул. Смолина, 24а, e-mail: natali_mz@mail.ru.

Author

Natalya M. Polyanskaya — PhD in Economics, Associate Professor, Chair of Economics, Buryat State University, 24a Smolin St., 670000, Ulan-Ude, Russian Federation; e-mail: natali_mz@mail.ru.

Библиографическое описание статьи

Полянская Н. М. Роль налогов в регулировании социально-экономического развития региона (на материалах Республики Бурятия) / Н. М. Полянская // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). — 2015. — Т. 6, № 1. — URL : <http://eizvestia.isea.ru/reader/article.aspx?id=19952>. — DOI: [10.17150/2072-0904.2015.6\(1\).2](https://doi.org/10.17150/2072-0904.2015.6(1).2).

Reference to article

Polyanskaya N. M. The role of taxes in regulating regional socio-economic development (as exemplified in Republic of Buryatia). *Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii (Baykalskiy gosudarstvennyy universitet ekonomiki i prava) = Izvestiya of Irkutsk State Economics Academy (Baikal State University of Economics and Law)*, 2015, vol. 6, no. 1. Available at: <http://eizvestia.isea.ru/reader/article.aspx?id=19952>. DOI: [10.17150/2072-0904.2015.6\(1\).2](https://doi.org/10.17150/2072-0904.2015.6(1).2). (In Russian).