

Приоритетные направления региональной бюджетно-налоговой политики

Султанов Гарун Султанахмедович,
к.э.н., доцент кафедры «АХД и аудит» ГАОУ ВО «Дагестанский государственный институт народного хозяйства», г. Махачкала, РФ

Аннотация. В статье рассмотрены приоритетные направления повышения эффективности проводимой региональной налогово-бюджетной политики. Изучены основные требования к обеспечению устойчивых темпов роста экономики. Раскрыты основные направления повышения прозрачности региональных бюджетов.

Ключевые слова: налоги, бюджет, экономика, регион, политика.

Повышение эффективности налогово-бюджетной политики России и ее регионов – сложная и многосторонняя проблема.

Основной целью налогово-бюджетной политики регионов на современном этапе рыночных реформ следует считать обеспечение сбалансированности регионального бюджета за счет оптимизации расходов бюджета при одновременном увеличении собственной доходной базы.

Достижение поставленной цели требует комплексного подхода к разработке механизма повышения эффективности налогово-бюджетной политики региона.

Необходимость комплексного подхода связана с тем, что налогово-бюджетная политика региона формируется под влиянием многих важных факторов. В этой связи можно выделить следующие основные направления совершенствования механизма повышения эффективности налогово-бюджетной политики региона:

- совершенствование системы межбюджетных отношений;
- реформирование системы бюджетно-налогового федерализма;
- повышение качества формирования и исполнения бюджета региона;
- модернизация налогового администрирования и повышение его результативности;
- оптимизация налоговых льгот на региональном уровне;
- внедрение инструментов бюджетирования, ориентированного на результат;
- обеспечение макроэкономической стабильности и бюджетной устойчивости;
- улучшение инвестиционного климата и повышение предпринимательской активности в регионе;
- обеспечение прозрачности и открытости бюджета;
- повышение эффективности оказания государственных услуг;
- повышение эффективности управления государственным долгом;
- эффективное использование финансовых ресурсов;
- результативность реализации государственных целевых программ.

Каждое направление механизма повышения эффективности бюджетно-налоговой политики региона представляется очень важным, поэтому рассмотрим их во взаимосвязи.

Составной частью реформирования экономики России явилось реформирование межбюджетных отношений, однако процесс реформирования был достаточно простым и примитивным, ориентированным на фондовые методы регулирования региональных бюджетов.

Как уже было отмечено выше, основная причина такой ориентации состояла в необоснованно высоком сосредоточении налоговых платежей в федеральном бюджете, по этой причине налогово-бюджетная система России ориентирована, главным образом, на перераспределение федеральных регулирующих налогов.

Данную ситуацию вполне можно объяснить тем, что регионы страны неравномерно обеспечены экономическим, а значит и налоговым потенциалом.

Кроме того, российская система межбюджетных отношений характеризуется недостаточным количеством собственных доходных источников.

Именно ориентация на фондовые методы регулирования региональных бюджетов привела к тому, что неравномерность уровня развития регионов страны только усилилась и с каждым годом все большее количество российских регионов переходит в категорию дотационных.

Устойчивость и сбалансированность региональных бюджетов во многом определяется системой межбюджетных отношений. Основная задача здесь – расширение самостоятельности регионов в реализации их налогово-бюджетной политики.

Министерства и ведомства зачастую принимают решения в финансовой сфере без соответствующего анализа проблем региона, поэтому регионы вынуждены обращаться в Министерство финансов за помощью, не имея собственных средств для участия в мероприятиях, софинансируемых из федерального бюджета [3, с. 9].

На наш взгляд, в условиях, когда в связи с повышением заработной платы работников бюджетной сферы нагрузка на региональные бюджеты выросла, следует ослабить требования по софинансированию первоочередных направлений федеральной поддержки.

В изменившихся сегодня условиях развития регионов необходимо серьезным образом поменять всю систему финансовой поддержки регионов.

Как показала практика, межбюджетные трансферты серьезным образом не повлияли на выравнивание уровней бюджетной обеспеченности регионов.

В существенной модернизации нуждаются принципы оказания финансовой поддержки, направленные на повышение ответственности и самостоятельности субъектов РФ, стимулирование их усилий по наращиванию собственной доходной базы и преодолению финансового кризиса, тогда как трансфертная политика усиливает зависимость регионов от федерального центра.

В основных направлениях бюджетной политики на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов отмечается необходимость разработки и реализации нового этапа развития межбюджетных отношений. В этой связи, отмечается необходимость:

- предоставления права субъектам РФ самостоятельно определять те категории граждан, которым необходимо оказывать социальную поддержку;
- перехода к распределению всех межбюджетных трансфертов федеральным законом о федеральном бюджете;
- перехода к предоставлению одной субсидии на одну государственную программу;
- разработки механизма передачи делегированных полномочий субъектам РФ в качестве их собственных полномочий с закреплением соответствующих доходных источников субъектов РФ;
- выполнения плана поэтапной отмены льгот по региональным и местным налогам, установленным на федеральном уровне;
- усиления ответственности регионов за неэффективную бюджетную политику;
- обеспечения в субъектах РФ взвешенной долговой политики [6].

Важным направлением совершенствования механизма повышения эффективности налогово-бюджетной политики региона является реформирование системы бюджетно-налогового федерализма.

В ближайшие три года сохранится централизации федеральных доходов бюджетной системы России в федеральном бюджете. Такая централизация с дальнейшим перераспределением федеральных доходов в виде межбюджетных трансфертов негативно сказывается на финансовой самостоятельности регионов Российской Федерации и муниципальных образований, эффективности использования регионами и муниципальными образованиями бюджетных средств, а также не стимулирует социально-экономическое развитие дотационных регионов России и муниципальных образований.

В настоящее время Россия практически не уступает другим федеративным государствам по уровню бюджетной децентрализации. Тем не менее, сохраняется очень высокая централизацию налогово-бюджетных полномочий, даже по меркам унитарных государств. При этом законодательно установлены ограниченные налогово-бюджетные полномочия органов власти регионом Российской Федерации и органов местного самоуправления. Таким образом, имеются противоречия между децентрализацией бюджетных ресурсов и централизацией налогово-бюджетных полномочий. Эти противоречия усугубляются наличием ряда макроэкономических проблем, таких как замедление темпов экономического роста, падение цен на нефть на мировом рынке, внешнеэкономические санкции, а также резкими различиями в бюджетной обеспеченности регионов Российской Федерации и муниципальных образований.

Эффективная система бюджетно-налогового федерализма, главной целью которой является обеспечение устойчивых темпов роста экономики, должна отвечать следующим основным требованиям:

- четкое разграничение полномочий по бюджетной вертикали;
- высокая степень самостоятельности региональных органов власти в проведении бюджетно-налоговой политики;
- наличие у федерального центра эффективных инструментов для обеспечения единого экономического и правового пространства;
- жесткие бюджетные ограничения региональных властей.

Как показал проведенный анализ, российская модель бюджетно-налогового федерализма ни одному из этих требований не отвечает, ведь реальная децентрализация определяется не столько количеством, сколько качеством налоговых полномочий каждого уровня бюджетной системы, иначе говоря, наличие большого количества собственных доходных источников и прав по управлению ими не позволяют говорить о финансовой независимости бюджетов субъектов РФ.

Важным принципом является повышение качества формирования и исполнения бюджета региона.

Органы государственной власти должны эффективно управлять бюджетными средствами, а не умело обосновывать потребности регионов в дополнительных источниках финансирования. Именно это должно лежать в основе оценки эффективности работы региональных органов власти.

Финансовые и экономические обоснования предлагаемых решений должны отвечать самым высоким требованиям, как на этапе проектирования, так и на этапе законодательных инициатив.

Необходимо четко определить объемы бюджетного финансирования для достижения намеченных целей социально-экономической политики государства, при этом важно, чтобы одновременно подводились итоги как исполнения бюджета, так и реализации социально-экономической политики. Каждый механизм государственной социально-экономической политики должен иметь четкое, тщательно просчитанное бюджетное обеспечение.

Важную роль в обеспечении эффективности налогово-бюджетной политики региона играет налоговое администрирование [5].

В качестве приоритетов налогово-бюджетной политики на современном этапе выделяется эффективность администрирования доходов бюджета.

Основная цель налогового администрирования состоит в обеспечении эффективного функционирования налогового механизма и системы налоговых органов.

Налоговые органы располагают целым набором инструментов налогового администрирования (налогового регулирования, налогового контроля, принудительного взыскания задолженности), которые позволяют им устойчиво пополнять бюджеты всех уровней налоговыми платежами, повышать ответственность и дисциплину налогоплательщиков, предотвращать попытки уклонения от уплаты налогов.

Следует иметь в виду, что ужесточение мер налогового администрирования, направленного на увеличение налоговых доходов, сопровождается увеличением налоговой нагрузки, банкротством предприятий и оттоком части налогоплательщиков в теневой сектор, по этой причине процессы налого-

вого администрирования должны быть направлены, в первую очередь, на расширение налогооблагаемой базы путем стимулирования регионального бизнеса.

В современных условиях значительный объем расходов бюджетов разного уровня реализуется в форме федеральных целевых программ и ведомственных целевых программ, напрямую связанных с бюджетированием, ориентированным на результат. В этой связи, внедрение инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, сегодня является важнейшим условием повышения эффективности бюджетно-налоговой политики региона [7].

Основными факторами нестабильности экономики являются дефицит бюджета и высокий уровень инфляции, на противодействие этим факторам и должны, в первую очередь, быть направлены инструменты бюджетно-налоговой политики.

Если бюджетно-налоговая политика регионов стабильна и предсказуема, то она способствует формированию низких инфляционных ожиданий, способствует улучшению инвестиционного климата в регионе, обеспечивает возможность исполнения обязательств государства в долгосрочной перспективе.

Правительством РФ планируется до 2020 года выделить из федерального бюджета более 5,5 трлн. рублей на реализацию государственной программы по повышению устойчивости бюджетов регионов страны. Основная цель данной программы состоит в снижении количества высокодотационных субъектов Российской Федерации, в которых доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета превышает 60%. Председателем Правительства РФ Д.А. Медведевым поставлена задача уменьшения кредиторской задолженности в расходах консолидированных бюджетов субъектов РФ и увеличения количества регионов, которые грамотно и эффективно управляют своими финансами. Также он отметил, что совершенствование системы межбюджетных трансфертов должно «создавать действенные стимулы для региональных и муниципальных властей по наращиванию собственного экономического потенциала» [1].

Улучшение качества инвестиционного климата, повышение предпринимательской активности в регионе – еще одно важное направление повышения эффективности налогово-бюджетной политики региона.

Реализация масштабных инвестиционных проектов в регионах позволит существенно обновить инфраструктуры, повысить ее доступность и качество. Однако в России еще не сложилась соответствующая правовая база, в полной мере регулирующая вопросы улучшения инвестиционного климата и развития предпринимательской активности в регионах.

Не реализован потенциал федеральных институтов развития.

Сегодня в регионах Российской Федерации решаются конкретные задачи развития, разрабатываются и реализуются «пилотные проекты», результаты реализации находят отражение в проводимой государственной политике на федеральном уровне. Большое значение приобретает разработка регио-

нальных стратегий и программ улучшения инвестиционного климата и создания новых рабочих мест.

На наш взгляд, регионы нуждаются в разработке эффективно действующего механизма повышения инвестиционной привлекательности.

Важно, чтобы правила проведения государственных закупок были не только формально закреплены, но и соблюдались на практике.

Следует выделить следующие основные направления повышения прозрачности региональных бюджетов:

- внесение нормативных изменений по вопросам обязательного опубликования отчетов по формированию доходов, администрируемых Федеральной налоговой службой РФ;

- создание единой информационной системы, позволяющей контролировать процесс формирования и исполнения бюджетов всех уровней.

Следует выделить еще одно важное направление эффективной налогово-бюджетной политики – повышение эффективности оказания государственных услуг.

Вопросы повышения эффективности деятельности органов государственной власти, качества оказываемых ими услуг в настоящее время в Российской Федерации приобретают особую актуальность и социальную значимость.

Исследования свидетельствуют о том, что деятельность органов государственной власти далеко не всегда соответствует современным задачам и требованиям.

Повышения эффективности оказания государственных услуг можно добиться путем законодательного обеспечения обязанности государственных органов власти сформировать базовый перечень государственных услуг в различных отраслях экономики. На основе данного перечня услуг должны быть сформированы задания для подведомственных учреждений, что приведет к повышению качества оказываемых услуг и их доступности.

Необходимость повышения качества государственных услуг продиктована решением задачи по повышению оплаты труда работников бюджетной сферы, которое должно быть обусловлено кардинальным установлением зависимости уровня оплаты труда в бюджетной сфере от её производительности, использованием всех имеющихся внутренних резервов, в оптимизацией сложившейся избыточной сети. При сопоставлении заработной платы бюджетников с её уровнем в реальном секторе надо учитывать льготы, компенсации, почасовую нагрузку и т.д. Только таким образом, на наш взгляд, можно реально оценить эффективность принимаемых мер.

Наконец, повышения эффективности налогово-бюджетной политики можно добиться путем повышения эффективности управления государственным долгом. На наш взгляд, проводимая в последние годы налогово-бюджетная политика не решила в полной мере проблемы регионального развития, что отразилось в таких показателях как рост нагрузки на региональные бюджеты и увеличение государственного долга региональных бюджетов.

В большинстве российских регионов государственный долг уже достиг уровня, допустимого Бюджетным кодексом Российской Федерации. Так, на 1 января 2017 года в 23 субъектах Российской Федерации соотношение объема государственного и муниципального долга к доходам соответствующих бюджетов (без учета безвозмездных поступлений) превысило 50 процентов [4, с. 9].

В настоящее время в России часть расходов государственного бюджета осуществляется в рамках целевых программ, которые содержат такие элементы как цели и задачи программы, мероприятия программы, варианты достижения цели, ресурсы, необходимые для достижения программных целей, источники финансирования, сроки, этапы достижения цели и выполнения поставленных задач.

Следует отметить тот факт, что средства, выделяемые на большинство федеральных целевых программ, по сути, являются дополнительным финансированием функций министерств и ведомств. Кроме того, эти программы постоянно изменяются, что вызвано размытостью целей и результатов программ и недостатком ответственности за их достижение намеченных целей и результатов.

Федеральные целевые программы должны быть направлены на реализацию крупных инвестиционных, научно-технических, структурных проектов для решения проблем, входящих в сферу ответственности федеральных органов государственной власти.

Республика Дагестан нуждается в комплексе антикризисных мер, способных обеспечить импульс ускоренного развития, привлечения масштабных инвестиций в экономику.

Вместе с тем уровень присутствия объектов Республики Дагестан в действующих государственных программах Российской Федерации является крайне низким. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 23 декабря 2014 г. №1444 «О первоочередных мерах по обеспечению опережающего развития Республики Дагестан» Министерству по делам Северного Кавказа России, Министерству экономического развития России совместно с федеральными органами исполнительной власти и Правительством Республики Дагестан поручено обеспечить осуществление мероприятий по приоритетному социально-экономическому развитию Республики Дагестан на основе государственных программ Российской Федерации, федеральных и ведомственных целевых программ [2].

Учитывая наличие данного поручения, а также факт сокращения объемов финансирования Республики Дагестан в рамках подпрограммы «Социально-экономическое развитие Республики Дагестан на 2016-2025 годы» государственной программы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 года» в 2,3 раза, необходимо увеличить количество мероприятий и объемы финансирования по Республике Дагестан.

Список литературы

1. Беспалов М.В. Повышение конкурентоспособности региональной экономики посредством реализации эффективной государственной и региональной социально-экономической политики // Региональная экономика: теория и практика. - 2015. - №19. - С.71-75.
2. Гусейнов С.О., Абдулгалимов А.М. Проблемы налогового регулирования инвестиционной активности реального сектора экономики и пути их решения // Сегодня и завтра Российской экономики. 2010. № 33. С. 83-88.
3. Дедусенко М.Л. Налоговый потенциал в системе межбюджетного регулирования // Молодой ученый. - 2015. - №7. - С.381-384.
4. Журавлев А. Эффективность бюджетно-налогового администрирования // Экономист. - 2014. - № 6. - С. 75-83.
5. Косов М.Е. Налогообложение предпринимательской деятельности. Теория и практика [электронный ресурс]: учебник / Л.А. Крамаренко, М.Е. Косов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. – 432 с. – (Magister). – На обороте тит. листа указаны 3 авт.: Косов М.Е., Крамаренко Л.А., Эриашвили Н.Д. – ISBN 978-5-238-02212-3 Режим доступа: <https://rucont.ru/efd/352358>
6. Налоги в современных корпоративных финансах и инвестициях [электронный ресурс]: учебное пособие / П.Н. Брусов, Н.П. Орехова, Т.В. Филатова. – Москва: КноРус, 2017. – 179 с. – Для бакалавров. – ISBN 978-5-406-04922-8. Режим доступа: <https://www.book.ru/book/921266>
7. Огородникова И.И. Аспекты налоговой политики: направления эффективности на региональном уровне // Вестник Тюменского государственного университета. - 2016. - №1. - С. 166-178.