Умарова Инаят Эдуардовна. Налоги в механизме межбюджетного регулирования : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Москва, 2000 196 c. РГБ ОД, 61:01-8/1131-7

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Налоги в системе государственного регулирования

1.1. Эволюция теоретических воззрений на налоги (9)

1.2. Налоги и экономическая политика в основных концепциях государственного регулирования экономики (25)

1.3. Налоги в теории и практике межбюджетного регулирования федеративных государств (40)

Глава II. Развитие межбюджетных отношений в условиях реформирования бюджетно-налоговой системы в Российской Федерации

2.1. Анализ структуры налоговых доходов федерального и субфедеральных бюджетов (61)

2.2. Оценка федерализации межбюджетных отношений в Российской Федерации (75)

2.3. Налоги в формировании доходов субфедеральных бюджетов...(102)

Глава Ш. Налоговые методы повышения финансовой самостоятельности субъектов Федерации

3.1. Налог на добавленную стоимость, налог на прибыль и подоходный налог с физических лиц в системе межбюджетного регулирования

3.2. Возможные пути достижения финансовой самостоятельности субфедеральных бюджетов (151)

Заключение (165)

Список использованной литературы (170)

Приложения (186)

**Введение к работе**

*Актуальность темы диссертационного исследования*вызвана несовершенством федеративных отношений , проявляющимся в отсутствии гармоничного сочетания финансовых интересов разных, уровней власти, и необходимостью их преобразования.

За истекшее десятилетие Россией пройден сложный путь создания налоговой и бюджетной систем на принципах бюджетно-налогового федерализма, анализ которого позволяет выявить тенденции развития межбюджетных отношений.

Несмотря на постоянное реформирование межбюджетиых отношений, а также увеличение в последние два года доходов всех звеньев бюджетной системы, по-прежнему острой остается проблема формирования эффективной бюджетно-налоговой политики как важнейшего условия достижения реальной финансовой стабилизации в стране, обеспечения устойчивого экономического роста и необходимого для всех звеньев бюджетной системы уровня доходов.

Изменение механизма государственного налогового регулирования экономики в отраслевом и территориальном аспектах вызывает необходимость теоретического осмысления отечественного и зарубежного опыта. Цепью преобразования механизма государственного налогового регулирования является стабилизация происходящих в стране социально-экономических, политических процессов, гарантированное обеспечение единых социальных стандартов на всей территории Российской Федерации.

Увеличение финансово-бюджетных ресурсов территорий повышает эффективность социально-экономической функции государства. Заложенный же при формировании федерального бюджета на 2001 г. принцип максимальной централизации финансовых ресурсов в федеральном бюджете может привести к потере территориями финансовой независимости, утрате субъектами Федерации мотивации к увеличению их налогового потенциала.

В системе межбюджетных отношений краеугольным камнем является проблема несоответствия между расходами территориальных бюджетов и теми доходами, которые закреплены за ними. Фактически территориальные бюджеты не в состоянии обеспечивать финансирование возложенных на них полномочий за счет собственных доходов. Неразрешенность этой проблемы обусловлена тем, что в действующем механизме межбюджетных отношений одновременно присутствуют два подхода: на стадии формирования бюджетных доходов - единый подход ко всем

регионам, не учитывающий их территориальные особенности и реальное экономическое состояние, а на стадии формирования расходной части бюджета -дифференцированный подход (субвенции, дотации и трансферты),

Разрешение проблем, возникающих в системе межбюджетных отношений, ведет к достижению финансовой и социальной стабильности в обществе и к усилению авторитета государственной власти, как основы поступательного развития общества. Поэтому поиск путей устранения противоречий возникающих в системе межбюджетных отношений весьма актуален.

Исключительная значимость, многоплановость и сложность формирования на принципах бюджетно-налогового федерализма системы межбюджетных взаимосвязей, в том числе в их налоговой составляющей, предопределили выбор темы, цель и задачи исследования.

*Степень разработанности проблемы.*Вопросы улучшения организации межбюджетных отношений обсуждаются как на государственном уровне, так и научной общественностью. Это объясняется тем, что межбюджетные отношения во многом играют определяющее значение в обеспечении экономической, политической, территориальной безопасности страны. В связи с этим в России проводятся достаточно много исследований в этой области, направленных на активный поиск оптимальной системы организации межбюджетных отношений. Так, вопросам межбюджетных отношений, основанных на принципах бюджетно-налогового федерализма, посвящены работы Брызгалина А.В., Богачевой О.В., Игудина А.Г., Лаврова A.M., Лексина В.Н., Любимцева Ю.И., Лыковой Л.Н., Подпориной И.В., Панскова В.Г., Павловой Л.П., Павловой Л.Н., Полищук Л., Родионовой В.Н.,Самохвалова А.Ф., Швецова А.Н. и др. Сложность протекающих экономических и политических процессов в обществе, их активное воздействие на систему бюджетно-налоговых взаимосвязей, предопределяет появление новых проблем в системе межбюджетных отношений, требующих изучения и научного осмысления, что и определяет исключительную актуальность темы исследования.

*Цель диссертации*состоит в разработке механизма организации межбюджетных отношений, позволяющего усилить как регулирующую, так и фискальную функцию налогов и тем самым повысить их роль в гармонизации межбюджетных отношений. Исходя из цели исследования, автором решаются следующие *задачи:*

выявить роль налогов в основных концепциях государственного регулирования экономики;

изучить налоговые методы межбюджетного регулирования в федеративных государствах;

исследовать развитие межбюджетных отношений в условиях реформирования бюджетно-налоговой системы России;

v дать оценку роли налогов при формировании субфедеральных бюджетов;

^ изучить правовую базу, регламентирующую систему межбюджетных отношений

в Российской Федерации, в целях выявления недостатков, определения пугей их

устранения и перспектив развития;

\* разработать рекомендации по гармонизации межбюджетных отношений  
федерального Центра и субъектов Федерации.

*Предметом исследования*является теория и практика налогового регулирования межбюджетных отношений федерального Центра и субъекта Федерации.

*Объектом исследования*являются налоги как фискальный и регулирующий инструмент реализации государственной экономической политики.

*Методологической основой исследования*выступают общенаучные методы

познания: диалектика, исторический, логический и системный анализ и синтез, сравнение и экономический анализ. В совокупности с использованной в диссертации информацией о налогах и межбюджетных отношениях 89 субъектов Федерации с Центром за десятилетний период, эти методы позволили обеспечить достоверность исследования и обоснованность выводов.

*Теоретическую базу*проведенного научного исследования составили труды отечественных и зарубежных экономистов по бюджету и налогам, рыночным отношениям, государственному регулированию экономики, бюджетному федерализму, финансам. В процессе работы над диссертацией были критически изучены работы классиков русской (Боголепова Д.М., Исаева А.А., Соболева М.Н., Соколова А.А., Тургенева Н.И., Твердохлебова В.Н., Тривуса А.А., Фридмена М.И.) и мировой экономической мысли (В.Петти, Д.Рикардо, А.Смита), а также современных российских и зарубежных экономистов: Игудлна А.Г., Князева *ВТ.,*Любнмцева

Ю.И., Л.Я.Маршавиной, Панскова В.Г., Павловой Л.П., Павловой Л.Н., Полищук Л., Поляка Г.Б., ПушкаревоЙ В.М., Родионовой В.Н., Самохвалова А.С, Сычева Н.Г., Тимофеевой О.Ф., Черника Д.Г., Шаталова С.Д., Д.Кейнса, М.Фридмена, Л.Маршалла, К.Макконелла и ряда других.

Автором также использовались материалы Госкомстата России,

аналитические и статистические данные МНС России, Счетной палаты Российской Федерации, Минфина России, международных финансовых организаций, публикации в периодической печати, законодательные акты федеральных и региональных органов государственной власти Российской Федерации, в том числе нормативно-правовые акты, регламентирующие бюджетный процесс в Кабардино-Балкарской Республике.

*Научная новизна*заключается в выявлении основных тенденций развития межбюджетных отношений; определении понятия «собственные» доходы, которыми могут считаться только те доходы, размер поступления которых в бюджет постоянен и целиком и полностью зависит от представительного органа власти соответствующего уровня; разработке конкретных рекомендаций но укреплению собственной доходной базы территориальных бюджетов в соответствии с особенностями субъектов Федерации, с целью повышения их самостоятельности.

*Наиболее существенным результаты, полученные лично соискателем:*

- установлено, что налоги занимают центральное место в системе бюджетных

взаимосвязей Центра и субъектов Федерации; »\*- определена взаимосвязь фискальной и регулирующей функций налогов при

формировании бюджетов территорий; w выявлена регулирующая роль налогового механизма в вертикальном и

горизонтальном выравнивании бюджетной системы в основных концепциях

государственного регулирования экономики; \*\*- раскрыто негативное влияние индивидуализации межбюджетных отношений на

формирование доходов федерального и субфедеральных бюджетов, а также общий

уровень федерализации в России; >»- проведена сравнительная характеристика основных моделей бюджетного

федерализма в части разделения налогов между уровнями бюджетных систем, и

проанализированы перспективы их использования в российской

действительности; \*\*\* обоснована необходимость проведения политики адресной поддержки регионов с

низким налоговым потенциалом и перехода к использованию

дифференцированных по субъектам Федерации бюджетно-налоговых режимов,

основанных на единых принципах; »»- разработаны рекомендации, направленные на повышение собственной доходной

базы бюджетов субъектов Российской Федерации и усиление их

самостоятельности. Предложена новая методика распределения федеральных

регулирующих налогов между бюджетами.

*Практическая и теоретическая значимость исследования*заключается в  
возможности использования выдвинутых в нем методико-практических

предложений при разработке конкретных мероприятий по гармонизации межбгоджетных отношений. Результаты выполненного исследования могут быть использованы Минфином Российской Федерации, МНС России, а также представительными органами власти субъектов Федерации при разработке бюджетно-налоговой политики, организации межбюджетных отношений, дальнейшем совершенствовании действующих законодательных актов. Теоретическое значение проведенного исследования заключается в системном анализе налогового регулирования межбюджетных отношений и выявлении возможных путей его совершенствования. Основные положения диссертации могут быть использованы для дальнейшего исследования проблем межбюджетных отношений.

*Апробация результатов исследования.*Ряд высказанных в диссертации предложений, направленных на совершенствование распределения регулирующих налогов между уровнями бюджетной системы, нашли отражение в нормативных документах, принятых Минфином России. Автор непосредственно участвовал в разработке сводного финансового баланса Кабардино-Балкарской Республики на 2000 г. и республиканского бюджета на 2001 год. Предложения автора по изменению бюджетно-налоговой политики КБР в части расчета показателей собственных и регулирующих налогов и отношений с федеральным Центром, нашли применение при разработке федеральной целевой программы «Социально-экономического

развития республики на период 2001-2006 гг.» и «Концепции развития межбюджетньгх отношений в Кабардино-Балкарской Республике» .

Выводы диссертации были представлены также на международных Плехановских чтениях (Москва, 1998-2000 г.). Основные положения работы докладывались и были одобрены на заседаниях Совета Налогового института РЭА им.Г.В.Плеханова, международных конференциях. Материалы диссертации используются в учебном процессе РЭА им.Г.В.Плеханова в рамках учебных дисциплин «Теория налогов», «Налоговая система Российской Федерации», «Налоговые системы зарубежных стран».

Поставленные цель и задачи обусловили логику изложения и структуру представленного диссертационного исследования, Работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и приложений.

## Эволюция теоретических воззрений на налоги

В теоретическом аспекте, при рассмотрении роли налогов в механизме межбюджетного регулирования, представляется важным раскрыть экономическую сущность налогов и выявить трансформацию функционального проявления налогов, обусловленную усложнением роли государства.

Налоги являются неотъемлемым элементом экономических отношений в государстве. На начальном этапе становления государства как особой формы общественного устройства, налоги существовали, но были неразвиты. Причина этого заключалась прежде всего в слабости государственной власти, поскольку взимание налогов происходит в силу принудительного акта со стороны государства и только сильная власть может иметь достаточное влияние, чтобы принудить общество к уплате установленных ею пожертвований в пользу казны. Другой причиной являлась неразвитость денежного хозяйства в силу господства натуральных отношений. Кроме того, сами потребности государства были незначительны и удовлетворялись помимо налогов. Если в них была нужда, то они собирались с неполноправных жителей страны, и только в редких случаях, на короткое время падали на полноправных граждан. То есть изначально налоги рассматривались как форма угнетения, классового, иногда национального неравенства. Однако постепенно они переходят в качественно противоположное состояние, демонстрируя собой показатель свободы, равенства, классовой избранности. Уже в Римской империи право платить налоги гарантируется признанием полноправного гражданина общества: «древние римляне поставили себе за честь платить тем больше, чем знатнее они были» .

Развитие налогов как экономической категории неразрывно связано с развитием государства. Трансформация функций государства в его экономической, политико-административной составляющих предопределяет трансформацию налоговых отношений в каждом конкретном историческом периоде.

Таким образом, с развитием общества, усложнением государственного устройства, осознанием налога как неотъемлемого элемента расширенного воспроизводства и фактора роста экономического потенциала государства, налог постепенно становится привычной в понимании людей категорией, непреложной жизненной составляющей, что, в свою очередь, провоцирует закономерный интерес к теории налогообложения.

Так, в средние века появляется теория обмена, которая основывалась на представлениях о возмездном характере налогообложения. Через налог граждане покупают у государства услуги по охране от нападения извне, поддержанию порядка и т.д. Данная теория являлась отражением существовавших отношений, когда между королем я подданными заключался договор. Позднее эта теория нашла свое продолжение в теориях выгоды, обмена эквивалентов, услуги-возмездия, общественного договора, наслаждения (Ж.Снмонд де Сисмонди), страховой премии (А.Тьер, Дж.Мак-Кулох, Э.де Жирарден).

В эпоху промышленного переворота, в середине ХУШ - начале XIX веков начинает создаваться наука о налогообложении как важнейшей ветви экономических наук и вообще наук о природе и обществе. О налогах и отношении к ним народа размышляли в своих философских трудах Ш.Монтескье, Т.Гоббс, Ф.Вольтер, И.Кант.

В ХУШ веке теоретические воззрения на налоги систематизируются в рамках научной школы физиократов (Ф.Кенэ, Ж.Тюрго, О.Мирабо). Разработав экономическую таблицу, Ф.Кенэ изобразил в ней как единое целое весь общественный процесс воспроизводства, обращения, распределения и потребления. В пояснениях к экономической таблице среди причин, сокращающих производство, выделяются причины, обусловленные налогами. Таким образом, Ф.Кенэ впервые поставил вопрос об органической связи налогообложения и народнохозяйственного процесса. Один из тезисов, выдвинутый школой физиократов, актуален по сей день: «не налог должен сообразовываться с потребностями государства, а наоборот государство должно сообразовывать свои потребности с ресурсами страны»3.

## Анализ структуры налоговых доходов федерального и субфедеральных бюджетов

В федеративном государстве бюджет является основой интеграции страны и сглаживания межрегиональных диспропорций. Его «прозрачность» есть необходимое условие формирования бюджетного федерализма и проведения эффективной региональной политики.

Бюджетный кодекс Российской Федерации определяет бюджет как форму образования и расходования фонда денежных средств, предназначенного для обеспечения задач и функций органов государственной власти и местного самоуправления26. В то же время, экономическое содержание бюджета гораздо шире. Он представляет собой систему экономических отношений не только по поводу образования и расходования фонда денежных средств, но и по реализации взаимосвязей между элементами бюджетной системы, организации бюджетного устройства и бюджетного процесса. Посредством бюджета осуществляется распределение и перераспределение ВВП на экономическое и социальное развитие как Федерации в целом, так и ее субъектов. С помощью бюджета посредством косвенного влияния на экономику государство воздействует на макроэкономическое процессы.

Доходы бюджета формируются путем аккумуляции налоговых и неналоговых доходов. При этом налоги занимают ведущее место в структуре доходов всех звеньев бюджетной системы. В формировании бюджетов всех уровней основную часть доходов составляют федеральные налоги, зачисляемые в бюджет соответствующего уровня на основе долевого распределения по ставкам, устанавливаемым в федеральном бюджете, а также налоги, закрепленные за федеральным, региональными и местными бюджетами

В процессе регулирования межбюджетных отношений налоги выступают основным источником перераспределения средств между звеньями бюджетной системы.

Являясь основным источником образования бюджетных доходов и в то же время одним из методов территориального перераспределения финансовых ресурсов, налоги играют важную роль в обеспечении экономического благополучия как территориальных образований, так и Федерации в целом.

Степень воздействия налогов на социально-экономические процессы, протекающие в государстве, определяется структурой налогов и приоритетными направлениями проводимой в государстве налоговой политики.

Одним из показателей, характеризующим роль налогов в экономике, является доля всех налоговых поступлений в ВВП. Этот показатель высок в странах с развитой рыночной экономикой (табл.3).

## Налог на добавленную стоимость, налог на прибыль и подоходный налог с физических лиц в системе межбюджетного регулирования

Распределение доходов между звеньями бюджетной системы в Российской Федерации предопределяет финансовую зависимость субфедеральных бюджетов от федерального Центра. Определение самостоятельности, которую федеральные власти делегируют субфедеральному уровню, является отправным пунктом в обеспечении территорий потенциальными источниками дохода.

Для выработки стратегии развития межбюджетных отношений необходимо определить ту модель федерализма, которая в большей степени соответствует целям и задачам государства, Как нами было установлено во второй главе диссертационного исследования, для России наиболее актуальна политика, предполагающая усиление самостоятельности субъектов Федерации, При этом интересы субъектов Федерации должны соответствовать концепции развития государства, предполагающей снижение бюджетной асимметрии территорий и усиление доходной автономии субфедеральных властей. Снижение бюджетной асимметрии, сокращение разрыва в бюджетных показателях на душу населения в субъектах Федерации возможно достигнуть за счет закрепления за каждым уровнем бюджетной системы доходов, достаточных для финансирования их расходов (горизонтальное выравнивание), и оказанием финансовой поддержки бюджетам субъектам Федерации из средств федерального бюджета (вертикальное выравнивание). Причем, именно от поступления налогов в бюджеты субъектов Федерации вследствие горизонтального выравнивания зависит величина встречных финансовых потоков.

Основой реформирования действующей бюджетно-налоговой системы должно стать четкое закрепление расходов за каждым уровнем бюджета, определение необходимых для их осуществления финансовых ресурсов и установление такого механизма регулирования территориальных бюджетов, при котором, как правило, «собственные» доходы субфедеральных бюджетов были бы преобладающими. Проведенный анализ системы организации межбюджетных отношений выявил, что собственные налоги субфедеральных властей не покрывают даже их минимальные бюджетные расходы. Повышение самостоятельности субфедеральных бюджетов может быть осуществлено путем оптимизации распределения между тремя уровнями бюджетной системы поступлений от федеральных регулирующих налогов ( НДС, налога на доходы физических лиц, акцизов), образующих основную часть бюджетных доходов.

В отношении каждого субъекта Федерации необходимо индивидуально определять приоритетные направления гармонизации распределения регулирующих налогов, поскольку структура налоговых поступлений имеет свои территориальные особенности, что проявляется в доминировании разных налогов в доходах бюджетов субъектов Федерации. Наиболее правильным было бы выработать такой механизм взаимодействия Центра с регионами, который позволил бы учитывать налогоспособность субъектов Федерации по различным видам налогов, и в соответствии с этим устанавливать дифференцированные ставки регулирующих налогов по регионам. Такой подход обеспечит покрытие бюджетных расходов большинства регионов и позволит на деле добиться роста уровня самостоятельности бюджетов и инициативы в наращивании налогооблагаемой базы со стороны субфедеральных властей.

С точки зрения распределения налогов между уровнями бюджетной системы, наибольший интерес представляют три основных налога, имеющие максимальный потенциал для усиления самостоятельности субфедеральных бюджетов. Для реальной оценки результативности воздействия каждого из этих налогов на бюджетную систему страны целесообразно рассмотреть эти налоги детально.

Очевидно, что введение в 1992 г. России НДС диктовалось прежде всего фискальными соображениями. Тому подтверждением служат ряд факторов. Во-первых, НДС в России распространялся не только на все стадии производства и обращения, но и на многие операции, которые за рубежом не считаются объектом обложения НДС (пени, штрафы, ряд операций, связанных с банками и т.д.).

В этом смысле НДС в России превратился в некий налог на все денежные сделки, в том числе не имеющие связи с производственной деятельностью. Воздействие НДС на экономику зависит от механизма его исчисления. Практика исчисления налога на момент отгрузки продукции способствует нарастанию кризиса платежей, ухудшению финансового состояния производителей, несвоевременной выплате заработной платы и т.д.