Магомедова Раисат Маллаевна. Региональная налоговая политика как фактор экономического развития территорий (По материалам Республики Дагестан) : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Махачкала, 2002 152 c. РГБ ОД, 61:03-8/777-3

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА! НАЛОГОВАЯ ПОЛИТИКА КАК ИНСТРУМЕНТ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ 10

1.1. Теоретические аспекты налогового регулирования экономики 10

1.2 Основы региональной налоговой политики России на современном этапе 26

ГЛАВА 2. НАЛОГИ В ВОСПРОИЗВОДСТВЕННОМ МЕХАНИЗМЕ СТИМУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА В РЕГИОНЕ 49

2.1. Налоговый федерализм как основа формирования бюджетного потенциала региона 49

2.2 Зарубежная практика налогового регулирования экономики

территорий 73

2.3. Приоритетные направления реализации региональной налоговой политики в Дагестане 88

3 АКЛ ЮЧ Е Н И Е 119

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 129

ПРИЛОЖЕНИЕ

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Проведение в Российской Федерации радикальных экономических реформ, основанных на рыночных отношениях, потребовало выработки новой налоговой политики, являющейся одним из инструментов государственного воздействия на экономические процессы. Осуществление программы реформ направлено на децентрализацию решений по социально-экономическим вопросам, повышение роли и значения налоговой системы России, в которой концентрируются практически все проблемы территориального воспроизводства, требующие их адекватного разрешения посредством разработки и реализации принципиально новой региональной налоговой политики.

Мировой опыт свидетельствует, что функционирование и развитие региональных экономических систем не может осуществляться только на основе рыночного саморегулирования. Политика государственного невмешательства неизбежно приводит к разного рода противоречиям, способным разрушить целостность национальной экономики и общества. Поэтому активная региональная налоговая политика, направленная на регулирование территориальных воспроизводственных процессов, является непременной задачей любого государства. В системе государственного регулирования регионального развития ключевое место принадлежит региональной налоговой политике, проводимой как федеральными, так и субфедеральными органами власти и управления. Особенности Российской Федерации (масштабы, региональное многообразие, состояние экономики и финансов и др.) требуют более активной, по сравнению с типичной мировой практикой, деятельности государства по устранению диспропорций в социально-экономическом развитии территории, решению сложных региональных проблем, созданию условий для устойчивого развития всех регионов страны.

Без ведения научнообоснованной налоговой политики на местах, государственное регулирование во всех сферах жизни регионов: экономической, социальной, политической — лишено перспективы. Недостаток научных разработок проблем региональной налоговой политики в условиях поиска новых подходов к их решению актуализирует постановку проблемы проведенного исследования.

Степень разработанности проблемы. От того, насколько обоснована с научных позиций региональная налоговая политика, зависит социально-экономическое развитие региона. Однако, следует отметить, что при достаточно широком изучении проблем формирования современной налоговой системы России исследования, посвященные вопросам теории и практики региональной налоговой политики, остаются на неудовлетворительном уровне.

Направления исследования указанных проблем во многом определяются фундаментальными трудами таких авторов, как А. Смит, Д. Рикардо, А. Вагнер, В. Петти, А. Пигу, Н. Тургенев, Д. Кейнс, Р. Масгрейв И. Озеров, Г. Рабинович, К. Pay, П. Самуэльсон, Э. Селигман, А. Соколов, А. А. Тривус, В. Твердохлебов, В.Федосов, И. Янжул и др. Проблемы налогового регулирования, формирования бюджетных доходов и межбюджетных отношений находят отражение в трудах российских ученых и экономистов: С. Барулина, А. Брызгалина, А. Гранберга, И. Горского, А. Игудина, И. И.Караваевой, В. Кашина, Г. Кипермана, А. Козырина, В.Лексина, Л. Окуневой, Л.Павловой, В. Панскова, А. Паскачова, С. Пепеляева, В. Пушкаревой, В. Родионовой, М. Романовского, И. Русаковой, Б. Сабанти, А. Сигиневича, Д. Черника, С. Шаталова, А.Швецова, Т. Юткиной и др.

Свой вклад в решение данных проблем также внесли дагестанские авторы Р. Г. Сомоев, Н.М.Апаев, А. А.Абдулгалимов, X. М. Мусаева, Ф. И. Ниналалова и многие др.

Современная специфика регионального развития России обуславливает особую важность переосмысления положений налоговой политики, прежде всего тех вопросов, которые связаны с пониманием роли налогов в жизнедеятельности общественной системы в целом, выявлением возможностей их использования для решения насущных воспроизводственных проблем территории, разработкой методических подходов к организации процесса налогового регулирования социально-экономической сферы региона.

Цель исследования состоит в разработке теоретических и методических основ региональной налоговой политики как фактора регулирования территориального экономического развития.

Реализация поставленной цели предопределила решение следующих задач:

- исследование теоретических аспектов роли налогов в регулировании экономики;

- разработка принципиальных положений региональной налоговой политики на современном этапе;

- раскрытие сущности налогового федерализма и поиск направлений повышения налогового потенциала региона;

-изучение зарубежной практики реализации региональной налоговой политики;

- определение приоритетных направлений реализации региональной налоговой политики и налогового регулирования экономики региона.

Объектом исследования является налоговая система России и региональная налоговая политика, являющиеся действенным инструментом регулирования региональных экономических отношений, ориентированных на стабилизацию и развитие воспроизводственного потенциала региона.

Предметом исследования выступили теоретические и методические проблемы функционирования российской модели налогового федерализма и реализации региональной налоговой политики.

Методологическую основу диссертации составили диалектический способ познания, принципы исторического, логического, системного и сравнительного анализа, приемы индуктивного и дедуктивного методов изучения.

Теоретической базой работы являются труды отечественных и зарубежных экономистов в исследуемой области; законодательные и нормативные акты Российской Федерации и Республики Дагестан по экономике, налогам, федеративному устройству РФ и региональной политике; материалы периодических изданий, экспертно-аналитических центров, институтов, комитетов и комиссий при представительных и исполнительных органах власти различных уровней по налогам и экономическим вопросам.

В качестве информационной базы исследования использованы данные Госкомстата Российской Федерации и Республики Дагестан, Министерства экономики Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации, Министерства Российской Федерации по налогам и сборам; Министерства экономики и Министерства финансов Республики Дагестан, Управления МНС Российской Федерации по Республике Дагестан, факты, опубликованные в научной литературе и периодической печати, директивные и нормативно-правовые документы.

Основные положения диссертации, выносимые на защиту:

- авторская трактовка сущности региональной налоговой политики, ее целей, задач и приоритетных направлений реализации в условиях построения федеративного государства;

- методические подходы к распределению налогов между бюджетами разных уровней в условиях реализации принципов налогового федерализма;

- комплекс научно-практических рекомендаций, направленных на повышение эффективности налогового регулирования экономики регионов.

- усовершенствованная методика распределения налоговых поступлений между муниципальными бюджетами;

- введенное автором в научный оборот понятие «региональной налоговой безопасности»;

- методика расчета «коэффициента налоговой безопасности региона»;

- предложения по совершенствованию содержания и структуры Налогового паспорта региона.

Научная новизна диссертационной работы состоит в разработке теоретических и методических основ региональной налоговой политики, как фактора регулирования развития экономики регионов.

Основные научные результаты, определяющие новизну исследования, заключаются в следующем:

- раскрыта сущность региональной налоговой политики, под которой понимается совокупность налоговых мероприятий, проводимых федеральными и субфедеральными органами власти, органами местного самоуправления в сфере регулирования территориального воспроизводственного процесса и формирования устойчивого налогового потенциала региона, определены её цели, задачи, принципы и приоритетные направления;

предложена авторская интерпретация понятия «налоговый федерализм», который представляет собой не только разграничение и распределение налоговых доходов между бюджетами, но и распределение полномочий в сфере налогообложения между органами власти и управление разных уровней, сформулированы его принципы и методы распределения налогов между уровнями бюджетной системы с учетом региональной специфики;

- разработан комплекс научно-практических рекомендаций правового, методологического и организационного характера, направленный на повышение эффективности налогового регулирования экономики Республики Дагестан;

обоснована необходимость введения и дана трактовка сущности введенного в научный оборот понятия «региональная налоговая безопасность», определена формула расчета коэффициента налоговой безопасности региона;

обоснована необходимость и внесены предложения по совершенствованию Налогового паспорта региона, повышению налогового потенциала РД.

Теоретическая значимость работы состоит в развитии нового научного направления теории налогов - региональной налоговой политики; в обогащении финансовой науки и регионоведения изучением вопросов использования налогов в регулировании территориального воспроизводства; в уточнении экономического содержания налогового федерализма.

Практическая значимость диссертации заключается в разработке конкретных предложений по совершенствованию российской модели налогового федерализма, усилению роли налогов в регулировании экономики территорий, укреплению налогового потенциала регионов.

Рекомендации автора могут быть использованы федеральными и региональными органами власти при разработке законодательных актов, концепций и программ, определяющих направления реформирования налоговой системы РФ, основ региональной налоговой политики и налогового регулирования развития экономики территорий.

Апробация работы. Основные теоретические положения и результаты исследования докладывались на Международных научно-практических конференциях «Прогнозирование кредитного портфеля коммерческих банков, финансовых и страховых компаний» (г. Махачкала, июнь 1997), «Тенденции развития региональной экономики на рубеже веков» (г. Махачкала, апрель 2001 г.), а также на ежегодных научно-практических конференциях профессорско-преподавательского состава, молодых ученых и аспирантов ДГУ (1998 - 2002 гг.).

Материалы диссертации используются в учебном процессе на кафедре налогов и налогообложения Дагестанского Государственного Университета. Отдельные предложения диссертанта по распределению налоговых поступлений между бюджетами органов местного самоуправления приняты к использованию Министерством финансов Республики Дагестан.

Публикации. По теме диссертационного исследования опубликованы 12 работ общим объемом 2,5 п. л.

## Теоретические аспекты налогового регулирования экономики

История становления и развития государства свидетельствует, что оно во все времена выполняло важнейшую роль в хозяйственной жизни общества, оказывало определенное влияние на эволюцию социальной и экономической систем. Значение государственного регулирования национальной экономики особенно возрастает на переломных этапах развития общества. В период кризисов государство берет под контроль экономические процессы и на основе стратегического планирования и прогнозирования, использования различных методов регулирования преодолевает кризисные явления в экономике.

Функционирование и развитие региональной экономической системы Российской Федерации происходит в условиях глубокого кризиса отечественной модели территориального воспроизводства. Политика государственного невмешательства в экономику регионов в начале 90-х годов привела к нарастанию разного рода противоречий, которые способствовали разрушению целостной системы национальной экономики и общества. Существенные дисбалансы, имеющиеся в уровне социально-экономического развития субъектов Федерации, сохранение тенденции спада и снижения эффективности производства, неконкурентоспособности большей части выпускаемой в регионах продукции, резкое падение инвестиций в реальный сектор экономики, сохраняющаяся опасность мощных инфляционных процессов, беспрецедентно для мирного времени сокращение потребления и обнищание основной массы населения в большинстве регионах страны, опасная степень поляризации территорий по уровню развития финансового (бюджетного, налогового) и кредитного потенциала - все это обуславливает настоятельную необходимость пересмотра методов осуществления реформ и совершенствования организационно-экономических форм управления региональной экономикой. Специфическая черта экономической политики государства переходного периода проявляется в создании регулирующего механизма. Он должен учитывать общие закономерности функционирования механизмов регулирования в других странах и соответствовать современным особенностям развития Российской Федерации и ее регионов. Такой механизм, как нам кажется, должен сориентировать экономическую политику на повышение эффективности воспроизводственного процесса, структурную перестройку экономики, формирование территориальных структур регулирования экономики. Основными элементами государственного регулирования экономики являются правовое регулирование, административное воздействие, организационно экономическое регулирование, развитие рыночной инфраструктуры, ценовая политика, политика льготного финансирования и кредитования, бюджетное и налоговое регулирование и др. (см. Приложение 1).

Создание механизма государственного регулирования переходной экономики, объединяющего в единую систему цели, формы и методы регулирования, будет способствовать эффективной реализации задач экономической политики. Каждый из элементов такого механизма выступает как сложная подсистема.

Налоговое регулирование экономики включает в себя разработку и реализацию налогового законодательства, создание структуры государственных налоговых органов, усиление стимулирующей роли налогов, совершенствование системы налогообложения и собираемости налогов, оптимизацию налогового бремени, развитие налогового федерализма и др. Налоговое регулирование экономики - чрезвычайно тонкий инструмент государственного управления. Его основные элементы в условиях развития рыночной экономики зарубежных государств складывались столетиями, о чем свидетельствуют классические труды основоположников политической экономии (А.Смита, Д.Рикардо, В.Петти и др.) и представителей более поздних школ экономической мысли (Дж.М.Кейнса, П.Самуэльсона, Э.Линдаля, А.Пигу, А.Вагнера и др). Рассмотрим вкратце основные идеи, высказанные ими по поводу регулирующей функции налогов.

Основатель финансовой науки А.Смит в работе "Исследование о природе и причинах богатства народов" (1776) выделил следующие виды доходов: поступления от капиталов предприятий, имущества государства и налоги. Он считал, что почти весь государственный доход, полученный за счет налогов, расходуется непроизводительно, неэффективно, что приводит к ограничению накопления капитала, роста национального дохода и развития производительных сил. [143; С. 343] Поэтому А.Смит негативно относился к налогам, за счет которых изымается часть народных ресурсов, используемых им на создание производительного труда. Он дал оценку различным видам налогов с точки зрения развития экономики и накопления капитала. Косвенные налоги, которые взимаются через цену товара, не только повышают цены и издержки производства, но и приводят к сокращению объема продаж и потребления. Налог на зарплату снижает покупательную способность трудящихся, спрос на рынке товаров и услуг, следовательно, и предложение, что в конечном итоге негативно отражается на состоянии экономики и финансов страны. Разработанные А.Смитом идеи и принципы налогообложения оказали значительное влияние в европейских государствах при проведении ими налоговой и экономической политики в жизнь.

## Основы региональной налоговой политики России на современном этапе

Российская Федерация начиная с 1985 года переживает болезненный процесс перехода от административно-командной системы управления к рыночным методам хозяйствования. Негативными последствиями такой трансформации, вызванными рядом субъективных и объективных факторов, в частности, являются резкое снижение роли государства в регулировании социально-экономических процессов как в масштабе всей страны, так и в ее территориальном разрезе; противоречия между федеральным центром и отдельными субъектами Федерации по экономическим, управленческим и другим вопросам строительства цивилизованного федеративного государства; ослабление межрегиональных экономических связей и др. Все эти проблемы и тенденции крайне отрицательно влияют на экономический и налоговый потенциал отдельных регионов РФ, усиливают диспропорцию между субъектами Федерации по уровню жизни, вызывают социальную и национальную напряженность в обществе.

Данные Приложения 2 свидетельствуют о степени дифференциации финансового потенциала регионов Северного Кавказа. Аналитические данные Министерства экономики РФ на 2000 год показывают, что только 16 регионов РФ имеют положительное сальдо доходов и расходов. Большинство субъектов Федерации имеет превышение расходов над доходами, в том числе Республика Дагестан (на 1274,8 млн. руб., или 12,5%).

Наибольшее положительное сальдо по России в целом приходится на г. Москву, где доходы превышают расходы финансового баланса почти в два раза, по Северо-Кавказскому району - Краснодарский край (на 12,9%), а отрицательное сальдо - соответственно на Ханты-Мансийский АО (27,8%) и Республику Дагестан (12,5%).

По доходам в финансовом балансе РФ на Москву приходится 18 %, а по расходам 9,9 %, что характеризует гипертрофированную концентрацию финансовых ресурсов в столице. Финансовыми центрами Северного Кавказа являются Краснодарский край (33,7 и 29,7 % соответственно) и Ростовская область (27,9 и 28,9 %).[159; С.232-234]

Для обобщенной характеристики основных тенденций социально-экономического развития субъектов РФ в 2000 г. Министерством экономики России была произведена сравнительная по отношению к среднероссийскому уровню балльная оценка развития регионов по 13 показателям - индикаторам территориального развития: объему производства валового регионального продукта на душу населения, объему инвестиций в основной капитал на душу населения, объему внешнеторгового оборота на одного жителя региона, финансовой обеспеченности субъекта Федерации, уровню развития предпринимательства, уровню регистрируемой безработицы (к экономически активному населению), соотношению среднедушевых доходов и среднедушевого прожиточного минимума, суммарному обороту розничной торговли и объему платных услуг на душу населения, объему основных фондов на человека, уровню развития социальной сферы и плотности автодорог с твердым покрытием. По значениям комплексной оценки социально-экономического развития регионы условно разделены на 5 групп.

По оценке экспертов, в группу регионов с относительно высоким уровнем развития и уровнем развития выше среднего вошли субъекты РФ в основном с ресурсодобывающей и экспортоориентированной направленностью, главные финансово-экономические центры (гг. Москва и Санкт-Петербург), а также динамично развивающиеся: Самарская, Липецкая и Ярославская области (всего 8 регионов). Для регионов этой группы характерны высокие показатели ВРП и объема инвестиций в основной капитал, финансовой обеспеченности, вовлеченности во внешнеэкономические связи и низкую долю бедного населения.

Наиболее многочисленной является группа регионов со средним уровнем развития - почти половина (39 или 44%) регионов страны. В эту группу входят половина регионов Центрального района, весь Центрально 28 Черноземный район, а также экономически развитые районы Поволжья, Урала, Севера и юга России, Сибири и Дольнего Востока, Калининградская и Нижегородская области. [51;С. 73-75]

Группу регионов с уровнем развития ниже среднего составляют 28 субъектов РФ с более низкими по сравнению со среднероссийскими показателями социально-экономического развития (это половина регионов Центрального района, основная часть регионов Поволжья, республики Волго-Вятского района и др.). В 2000 г. в группе регионов с низким уровнем развития остались Пензенская и Кировская области, Алтайский край, республики Бурятия, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкессия, Ингушетия, Алтай, Коми- Пермяцкий АО.

Группу с крайне низким уровнем социально-экономического развития в 2000 г. составили слаборазвитые регионы: республики Дагестан, Тыва, Агинский АО, Бурятский АО, Читинская область. Общими для них является сочетание крайне низких макроэкономических показателей на душу населения (меньше среднероссийского от 2-х до 4-х раз) с постоянно высоким уровнем безработицы (4-15%) при крайне большой доле населения с доходами ниже прожиточного минимума (60-87%) и весьма низких душевных показателей розничного товарооборота и объема платных услуг, уступающих среднероссийским в 2-8 раз.[51; С.94-106]

## Налоговый федерализм как основа формирования бюджетного потенциала региона

Налоговое регулирование экономики федеративного государства предполагает построение адекватной модели налогового федерализма. Это означает, что каждый орган власти должен обладать своими источниками доходов, достаточными для организации управления экономикой на своей территории. Одновременно с этим он должен обладать и относительной самостоятельностью в управлении налогами и другими обязательными платежами, поступающими в соответствующий бюджет. Применительно к региональным и местным органам власти федерализм в сфере налогов означает наличие у них соответствующих прав и рычагов, позволяющих устанавливать (в определенных федеральным законодательством пределах) налоги и сборы, контролировать правильность и своевременность их уплаты в бюджет, организовать эффективное управление экономикой на подведомственной территории.

Мы согласны с точкой зрения ученого-экономиста Сомоева Р.Г. о том, что категорию «налоговый федерализм» нужно рассматривать в узком и широком смысле [144; С. 110]. Однако в узком смысле он ее понимает как «... разграничение и распределение налоговых источников доходов по определенной формуле между уровнями бюджетной системы страны», т.е. в определении в полной мере не просматривается сущность налогового федерализма. Мы же вкладываем в это понятие не только разграничение и распределение налоговых доходов между бюджетами, но и распределение полномочий в сфере налогообложения между федеральным Центром, субъектами Федерации и органами местного самоуправления.

Следовательно, под налоговым федерализмом в узком смысле слова следует понимать распределение полномочий в сфере налогообложения между органами власти разных уровней в соответствии с выработанными принципами федеративного устройства государства, а также разграничение и перераспределение налоговых поступлений по определенным методам между федеральным, региональными и местными бюджетами. В широком смысле его можно характеризовать как совокупность распределительных денежных отношений в налоговой сфере между органами власти и управления разных уровней, обусловленных необходимостью эффективной реализации на автономной основе закрепленных за ними задач и функций.

Налоговый федерализм предусматривает обеспечение единства Российского федеративного государства, стабильность и равномерность социально-экономического развития всех регионов страны на основе удовлетворения потребностей в денежных средствах всех уровней власти и управления, достигаемого за счет рационального перераспределения изымаемой в виде налогов части ВВП между звеньями бюджетной системы, предоставление налоговой инициативы региональным и местным органам власти в пределах единого экономического и налогового пространства в стране.

Важнейшим принципом налогового федерализма является единство налоговой системы и налоговой политики страны. Он был существенным образом нарушен вследствие принятия Указа Президента РФ «О формировании республиканского бюджета РФ и о взаимоотношениях с бюджетами субъектов Федерации» от 22 декабря 1993 г. №2268, согласно которому региональным органам власти и органам местного самоуправления была предоставлена полная свобода на ввод дополнительных налогов и сборов, не предусмотренных законодательством России.