

Совершенствование российской модели межбюджетных отношений с целью повышения налогового потенциала территорий

© 2012 Н.С. Лемешко

Кубанский государственный аграрный университет, г. Краснодар

E-mail: natalim@rambler.ru

В статье дается краткий теоретический обзор трактовок понятия “налоговый потенциал” и предлагаются меры по его повышению. Приводится структура доходной части регионального и местных бюджетов. Вносятся предложения по совершенствованию модели распределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации.

Ключевые слова: налоговый потенциал, налоговые доходы, региональный бюджет.

В экономической литературе авторами, в том числе и на государственном уровне, дается различная трактовка налогового потенциала: его называют и налоговым, и бюджетным, и бюджетно-налоговым потенциалом. Бюджетно-налоговый потенциал представлен чаще всего следующими определениями:

1) ресурсы бюджетных доходов территории или потенциальный бюджетный доход на душу населения, который может быть получен органами власти за определенный период времени при применении на территории страны одинаковых условий налогообложения¹;

2) объем возможных налоговых доходов, который получал бы регион в случае, если бы он применял на своей территории типичную налоговую систему².

И.В. Горский в своих трудах отмечает, что налоговый потенциал представляет собой способность базы налогообложения в пределах какой-либо административной единицы приносить доходы в виде налоговых поступлений³. А некоторые авторы применяют данную терминологию в широком смысле, сводя понятие налогового потенциала к определению налоговой базы территорий. Так, М.Р. Пинская, ссылаясь на финансово-кредитный словарь, данное понятие представляет как совокупность налогоплательщиков и объектов налогообложения на определенной территории в течение конкретного периода налогообложения⁴.

Тем не менее все трактовки бюджетно-налогового потенциала так или иначе сводятся к тому, что под ним понимается вся совокупность налоговых доходов, возможных к изъятию на той или иной территории. Если исходить из такого понятия, то можно отметить, что на величину налогового потенциала территории оказывают влияние несколько факторов:

- фонд начисленной заработной платы работникам организаций;
- розничный товарооборот, оборот общественного питания;
- объем реализации платных услуг населению по всем каналам реализации;
- остаточная балансовая стоимость основных фондов коммерческих организаций (кроме субъектов малого предпринимательства);
- стоимость добычи полезных ископаемых в виде общераспространенных полезных ископаемых;
- объем отгруженной предприятиями алкогольной продукции, спирта этилового⁵.

Как мы понимаем, на величину названных факторов и на налоговый потенциал территории субъекта Российской Федерации влияет, в первую очередь, отраслевая специализация региона и проводимая государством налоговая политика.

Несмотря на принятие Налогового и Бюджетного кодексов, законов о разделении полномочий органов власти субъектов РФ и местного самоуправления, в бюджетной системе не обеспечивается равновесие между централизацией финансовых ресурсов и федерализацией бюджетных отношений. Так, региональные и местные налоги служат только добавкой в доходной части соответствующих бюджетов, главной частью которой являются отчисления от федеральных налогов.

Существующая в настоящее время система налоговых полномочий не соответствует в полной мере экономическим интересам муниципалитетов и не позволяет реализовать в полной мере экономические интересы субъектов РФ. Кроме того, избыточная централизация порождает коррупционные риски.

Так, распределение налоговых доходов между уровнями российской бюджетной системы в

сегодняшнем его виде нельзя признать оптимальным, поскольку продолжается концентрация налоговых доходов на федеральном уровне и уровне субъектов РФ при одновременном снижении доли местных бюджетов в консолидированном бюджете страны (табл. 1)⁶.

Таблица 1. Распределение налоговых доходов между уровнями бюджетной системы РФ в 2000–2010 гг., %

Уровень бюджетной системы	2000	2003	2006	2010
Федеральный бюджет	56,5	64,1	56,6	57,5
Бюджеты субъектов РФ	25,1	24,0	36,6	35,3
Местные бюджеты	18,4	11,9	7,4	7,2
Консолидированный бюджет РФ	100	100	100	100

На протяжении рассматриваемого периода времени видна четкая централизация в пользу федерального бюджета и бюджетов региона за счет снижения доли отчислений в муниципальные бюджеты. Ситуация меняется в 2003 г., когда прошла крупномасштабная налоговая реформа, после которой регионы получили на 10,4 % больше налоговых доходов. При этом доля отчислений в местные бюджеты сократилась на 11,2 %, или в 2,6 раза.

На практике такое распределение ресурсов неизбежно порождает противоречие между участниками всех уровней бюджетной системы, делает зависимыми от центра регионы и в большей степени муниципалитеты. Эти выводы подтверждает и структура распределения налоговых доходов отдельно взятого региона - Краснодарского края.

Положение дел в рассматриваемом субъекте РФ несколько иное, но общая структура распределения в целом соответствует общероссийской (табл. 2).

Таблица 2. Структура распределения налоговых доходов по уровням бюджетной системы на территории Краснодарского края в 2008–2011 гг.

Уровень бюджетной системы	2008		2009		2010		2011	
	млн. руб.	%	млн. руб.	%	млн. руб.	%	млн. руб.	%
Федеральный бюджет	38595,9	30,7	36437,7	29,1	34734,9	26,2	37198,4	22,7
Региональный бюджет	64339,5	51,2	62417,6	49,8	69015,3	52,0	90914,7	55,4
Местный бюджет	22645,9	18,0	26527,9	21,2	29005,5	21,8	36011,8	21,9
Консолидированный бюджет РФ	125581,3	100	125383,2	100	132755,7	100	164124,9	100

При такой зависимости от бюджета вышестоящего уровня региональные и муниципальные органы власти становятся менее заинтересованными в повышении собственной финансово-экономической самостоятельности, в развитии бизнеса и, как следствие, в повышении налоговой базы. Все эти факторы, как известно, связаны и оказывают непосредственное влияние на рост налогового потенциала региона.

Данная проблема, возможно, была порождена тем, что, наряду с реформированием межбюджетных отношений, наблюдалась быстрая децентрали-

зация расходов по сравнению с децентрализацией налоговых доходов. Это стало одной из причин усиления вертикальной несбалансированности бюджетной системы, что и привело к росту диспропорций между налоговыми доходами и расходами всех уровней бюджетной системы.

Таким образом, к недостаткам современной системы распределения налоговых доходов в регионах можно отнести следующие:

1) отсутствие заинтересованности местных властей в расширении налоговой базы территорий, поскольку покрытие большинства расходов регионального и местного уровней происходит за счет трансфертов из вышестоящих бюджетов;

2) отсутствие мотивов для укрепления налоговой дисциплины в районах, поскольку это никак не влияет на возможность получения средств из федерального бюджета;

3) нежелание местных властей создавать благоприятные условия для развития бизнеса и инвестиционной привлекательности, создания новых рабочих мест. Это происходит по причине того, что региональные и местные власти не наделены в большинстве случаев полным объемом полномочий для решения таких задач, а в пределах существующих возможностей их попытки не дают ощутимых результатов.

На наш взгляд, необходимо перераспределить полномочия субъектов власти по управлению элементами части налогов, передав часть полномочий из центра на уровень регионов и муниципалитетов. Это послужит стимулом для наращивания налоговой базы и повышения налогового потенциала территории.

Кроме того, необходимо применять социальные меры, направленные на предельную полезность доходов на межрегиональном уровне. Это подразумевает под собой совершенствование порядка распределения налогов между различными уровнями бюджетной системы.

По результатам проведенных автором исследований представляется целесообразным предложить следующую модель распределения полномочий субъектов власти по управлению элементами налогов и зачислению налогов по уровням бюджетов.

Основная группа налогов, формирующих региональные бюджеты, - налоги, поступления по которым зависят от экономического развития территорий и деятельности организаций: **НДФЛ и налог на прибыль организаций**. Зачисление части этих налогов в местные бюджеты может послужить стимулом для муниципальных властей в борьбе за налогоплательщика, за создание благоприятной инвестиционной обстановки. На наш взгляд, относительно НДФЛ следует увеличить действующую пропорцию отчисления с 40 % в местные бюджеты до 50 %. Фактически налог на прибыль, уплачиваемый в федеральный бюджет предприятиями регионов, представляет собой налог на прибыль в данных регионах. Причем к самой прибыли в регионе федеральный центр может не иметь никакого отношения. Поэтому считаем справедливым зачисление **налога на прибыль организаций** полностью в региональный бюджет. При этом необходимо сохранить полномочия по регулированию элементов налога за федеральными властями с целью сохранения единого налогового пространства и недопущения создания офшорных зон внутри страны.

Зачисление **налога на имущество организаций** в местные бюджеты при сохранении полномочий по управлению за региональными властями, наш взгляд, было бы целесообразно, так как имущество организаций находится на территории поселений, к тому же субъекты хозяйственной деятельности пользуются местной инфраструктурой.

Следует закрепить полномочия по управлению элементами **налога на имущество физических лиц** за местными органами власти, поскольку от грамотно выстроенного администрирования данного налога зависят полнота обложения всех объектов и его поступление в местный бюджет.

Транспортный налог предлагается передать в ведение органам местного самоуправления, поскольку от степени адресности данного налога зависит реальный общественный контроль за состоянием дорог на муниципальном уровне.

Кроме того, данная мера позволит обеспечить эффективный механизм обложения практически всех объектов при взаимодействии налоговых и регистрирующих органов.

Поступления от **налога на игорный бизнес** предлагаем передать с регионального на федеральный уровень.

Поступления по **акцизам** на легковые автомобили, мотоциклы, а также на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей предлагается зачислять в региональные и местные бюджеты (вместо федерального и регионального) с сохранением полномочий по установлению элементов налога за федеральным центром. В отношении горюче-смазочных материалов, кроме того, считаем справедливой и рациональной меру по возобновлению налога на реализацию ГСМ, существовавшего в РФ до 2001 г. с зачислением сумм по этому налогу в дорожные фонды субъектов РФ.

НДС считаем целесообразным использовать для выравнивания доходной базы субфедеральных бюджетов. Было бы справедливо оставлять поступления по НДС в консолидированном бюджете субъекта, так как потребление товаров, работ и услуг осуществляется непосредственно в регионах. Поэтому мы предлагаем модель распределения налоговых поступлений, при которой 30 % от суммы налоговых поступлений от НДС остается в региональном и местных бюджетах в соотношении 10 и 20 %, соответственно.

¹ Петров Ю.А. Селективная финансовая политика: повышение собираемости налогов, увеличение налогового потенциала и стимулирование развития экономики // Рос. экон. журн. 1999. □ 4. С. 35-41.

² Проблемы налоговой системы России: теория, опыт, реформы // Науч. тр. ИЭПП. 2000. □ 19Р, т. 2.

³ Горский И.В. Налоговая политика России: проблемы и перспективы. М., 2003.

⁴ Пинская М.Р. Налоговая база территории: конкуренция и меры по расширению // Налоговая политика и практика. 2011. □ 8. С. 26-30.

⁵ Там же.

⁶ Николаев В.А. Теория и практика распределения налоговых полномочий в Российской Федерации // Финансы. 2011. □ 11. С. 29-32.

Поступила в редакцию 03.05.2012 г.