

§4 НАЛОГОВОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ

Исрапилов Х. А., Сулейманов М. М.

РОЛЬ РЕГИОНАЛЬНОЙ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ В УКРЕПЛЕНИИ НАЛОГОВОГО ПОТЕНЦИАЛА ТЕРРИТОРИЙ

Аннотация. Предметом исследования выступают теоретические и методические основы реализации региональной налоговой политики, направленные на развитие налогового потенциала регионов РФ. Объектом исследования являются российская налоговая система России, региональная налоговая политика, отечественная и зарубежная практика налогового регулирования территориального развития. Авторы подробно рассматривают такие аспекты темы, как экономическое и функциональное содержание региональной налоговой политики. Аргументирован вывод о том, что эффективная региональная налоговая политика должна способствовать: стабилизации производства и обеспечению экономического роста, выравниванию условий социально-экономического и финансового развития регионов, обеспечению полной реализации принципов налоговой системы и налогового федерализма в РФ, основанных на едином экономическом и налоговом пространстве, становлению и обеспечению финансово-экономических гарантий местного самоуправления, обеспечению потребностей всех уровней власти в денежных средствах, достаточных для проведения экономической и социальной политики, а также выполнению соответствующими органами власти и управления возложенных на них функций и задач. Методологическую основу составили диалектический способ познания, принципы исторического, логического, системного и сравнительного анализа, приемы индуктивного и дедуктивного изучения. Теоретической базой исследования послужили научные труды отечественных и зарубежных экономистов в исследуемой области; материалы периодических изданий, экспертно-аналитических центров, институтов, комитетов и комиссий при представительных и исполнительных органах власти различных уровней по налогам и экономическим вопросам. Обоснован вывод о том, что повышение результативности региональной налоговой политики влияет на объемы налоговых поступлений в бюджеты субъектов Федерации и, в конечном счете, способствует развитию налогового потенциала территорий. Аргументирован вывод о том, что основной целью региональной налоговой политики является повышение собственного налогового потенциала региона посредством увеличения доходной базы региональных бюджетов для выполнения расходных обязательств с целью обеспечения экономического роста

субъектов РФ в условиях развития налогового федерализма. Особое место в статье уделено принципам региональной налоговой политики, которые, по мнению авторов, следует сгруппировать на общие и специфические. Представлена декомпозиция структурных элементов региональной налоговой политики. Выявлены основные причины низкой доходной базы региональных бюджетов и предложены меры, направленные на развитие налогового потенциала территорий.

Ключевые слова: региональная налоговая политика, налоговый потенциал, налоговый федерализм, бюджеты территорий, доходная база, налоговые полномочия, децентрализация, регионы, муниципальные образования, эффективность.

Review. The subject of the research is the theoretical and methodological foundations of regional implementation of fiscal policy aimed at the development of tax capacity of the Russian Federation regions. The object of the research is the Russian tax system, regional tax policy and domestic and foreign experience in tax regulation of territorial development. The authors examine such topics as the economic and functional contents of the regional tax policy. They make a reasonable conclusion that effective regional tax policy should contribute to: stabilization of production and economic growth, equalizing of conditions of socio-economic and financial development of the region and ensuring full implementation of the principles of the tax system and fiscal federalism in Russia based on the common economic and fiscal space principle, establishment and maintenance of financial and economic guarantees of local self-government, satisfaction of the need for cash of all levels of government sufficient for economic and social policy as well as implementation of assigned functions and tasks by relevant authorities. The methodological basis of the research involves the dialectical method of research, principles of the historical, logical, systematic and comparative analysis and induction/deduction methods. The theoretical basis of the research included scientific researches of domestic and foreign economists on the matter, periodical literature, data provided by expert analytical centers, institutions, committees and commissions of representative and executive authorities of different levels on taxation and economic issues. The conclusion is that the improvement of the effectiveness of the regional tax policy affects the volume of tax revenues to the budgets of the Federation and, ultimately, contributes to the development of taxable capacity of territories. The authors also make a reasonable conclusion that the main aim of the regional tax policy is to increase regional taxable capacity through reinforcing the revenue base of regional budgets for the implementation of expenditure commitments to ensure the economic growth of the Russian Federation in terms of fiscal federalism. Special attention is paid to the principles of the regional tax policy which, according to the authors, should be divided into general and specific principles. The authors describe decomposition of the structural elements of the regional tax policy and define the basic reasons for the low revenue base of regional budgets as well as offer measures aimed at the development of taxable capacity of territories.

Keywords: regions, decentralization, regional tax politics, tax potential, tax federalism, budgets of territories, profitable base, tax plenary powers, municipal educations, efficiency.

Статья опубликована в рамках государственного задания Министерства образования и науки РФ № 26.15.69.2014 К по теме исследования «Налоговый механизм как инструмент регулирования межрегиональной социально-экономической дифференциации на современном этапе»

В условиях решения проблем преодоления кризисных явлений в экономике, обусловленных действиями экономических санкции возникает необходимость увеличения доходной части бюджетов всех уровней, поиска дополнительных источников налоговых доходов, направленных на укрепление налогового потенциала территорий. К сожалению, проводимая в стране региональная налоговая политика, несмотря на проведенные в последние два десятка лет реформы, не способствует выполнению субфедеральными органами власти и органами местного самоуправления расходных обяза-

тельств, сдерживает развитие страны на долгосрочную перспективу и, несомненно, нуждается в дальнейшем развитии.

Результативность региональной налоговой политики влияет на объемы налоговых поступлений в бюджеты субъектов Федерации и, в конечном счете, способствует развитию налогового потенциала территорий.

Особенности Российской Федерации (масштабы, региональное многообразие, состояние экономики и финансов и др.) требуют более активной, по сравнению с типичной мировой практикой, деятельности государства по устра-

нению диспропорций в социально-экономическом развитии территории, решению сложных региональных проблем, созданию условий для устойчивого развития всех регионов страны.

Региональную налоговую политику следует рассматривать как совокупность налоговых мероприятий, проводимых органами власти разных уровней в сфере регулирования территориального воспроизводственного процесса и формирования устойчивого налогового потенциала региона, нацеленного на обеспечение экономического роста субъектов РФ.

Региональная налоговая политика служит важным инструментом, обеспечивающим реализацию задач и функций регионов в условиях децентрализации бюджетных отношений и модернизации экономики России.

Однако у региональных органов власти до сих пор не сформировалась необходимая доходная база в виде целостной системы финансового обеспечения. Более того, статистические данные свидетельствуют о том, что эта база все более размывается. Итоги последних лет показывают, что более половины финансовых ресурсов консолидированного бюджета государства в настоящее время сосредоточены на уровне федерального бюджета, около одной трети – на уровне субъектов Федерации, и лишь около одной пятой на уровне местных бюджетов [1]. В условиях современных социально-экономических преобразований, направленных на децентрализацию налогово-бюджетных отношений, формирование действенной региональной налоговой политики становится одной из ключевых проблем в финансовой науке и практике.

В современных условиях основной целью региональной налоговой политики является повышение собственного налогового потенциала региона посредством увеличения доходной базы региональных бюджетов для выполнения расходных обязательств с целью обеспечения экономического роста субъектов РФ в условиях развития налогового федерализма. Кроме того, эффективная региональная налоговая политика должна способствовать:

- стабилизации производства и обеспечению экономического роста;
- выравниванию условий социально-экономического и финансового развития регионов;

- обеспечению полной реализации принципов налоговой системы и налогового федерализма в РФ, основанных на едином экономическом и налоговом пространстве;

- становлению и обеспечению финансово-экономических гарантий местного самоуправления;

- обеспечению потребностей всех уровней власти в денежных средствах, достаточных для проведения экономической и социальной политики, а также выполнению соответствующими органами власти и управления возложенных на них функций и задач [2].

Следует различать государственную политику, проводимую федеральными органами власти в отношении субъектов Федерации, и собственно региональную налоговую политику, проводимую региональными органами власти и муниципальными образованиями в отношении территорий, которые находятся под их юрисдикцией.

Рассматривая направления налоговой политики государства, некоторые экономисты выделяют три ее типа. Первый тип – политика взимания максимальных налогов, характеризуется принципом «взять все, что можно».

Однако, как известно, существуют определенные границы или верхний потолок ставки налога, переход которого чреват негативными последствиями в экономике и обратным эффектом в росте налоговых поступлений.

Теоретически эта граница отражена кривой Лаффера. Второй тип – политика разумных налогов, которая способствует развитию экономики, инвестиционной и предпринимательской деятельности, обеспечивает благоприятный налоговый климат [3]. Третий тип налоговой политики предусматривает высокий уровень налоговых изъятий с одновременным их возвратом налогоплательщикам – физическим лицам через различные социальные институты.

Для России практически всегда был характерен первый тип налоговой политики в сочетании с третьим. При развитой экономике все указанные выше типы налоговой политики могут успешно сочетаться. Однако в современных условиях, когда наша страна все еще находится в экономическом и социальном кризисе, представляет

ся необходимым переход от фискального (первый тип) к экономическому (второй) типу налоговой политики. Цель такой политики состоит в том, чтобы обеспечить приоритетное расширение капитала, стимулирование инвестиционной активности, развитие структурообразующих отраслей производства, выравнивание уровня социально-экономического развития регионов.

Экономический тип налоговой политики был использован, в частности, в США при президенте Р. Рейгане в начале 80-х годов, получившей название «рейганомика». Современные успехи США в экономике и финансовой сфере служат очевидным доказательством высокой эффективности проведенных налоговых мероприятий [4].

Содержание региональной налоговой политики многогранно. Она включает следующие важнейшие звенья:

- выработку научно обоснованных концепций развития налоговой системы и налогового федерализма. Они формируются на основании изучения требований экономических законов, всестороннего анализа состояния развития финансового потенциала и экономики регионов, потребностей населения и других факторов;

- определение основных направлений использования налогов на перспективу и текущий период. При этом следует исходить из путей достижения поставленных целей, предусмотренных региональной экономической политикой, учитывать межрегиональные и общенациональные факторы, возможности и степень воздействия налогов на региональную экономику и социальную сферу;

- осуществление практических действий на федеральном, региональном и местном уровнях, направленных на достижение поставленных целей [5].

В зависимости от длительности периода и характера решаемых задач региональную налоговую политику можно подразделить на налоговую стратегию и налоговую тактику.

Региональная налоговая стратегия определяет долгосрочный курс федерального и субфедерального правительства в области налогообложения, рассчитанный на перспективу и предусматривающий решение крупномасштабных задач социально-экономического

и финансового развития регионов [6]. В процессе ее разработки прогнозируются основные тенденции развития экономики, социальной сферы и налогового потенциала территорий, определяются принципы налогового федерализма и перспективы совершенствования налоговой системы страны, намечаются направления налогового регулирования тех или иных отраслей региональной экономики, стимулирования развития отдельных предприятий или депрессивных районов. Выбор долгосрочных целей и составление целевых программ в региональной налоговой политике необходимы для концентрации усилий правительства на решение ключевых проблем территориального развития через использование системы налоговых регуляторов и других рычагов государственного воздействия.

Региональная налоговая тактика предусматривает решение территориальных задач конкретного периода развития путем внесения оперативных изменений и дополнений в налоговую систему и налоговый механизм. При относительной стабильности налоговой стратегии налоговая тактика должна отличаться гибкостью, что предопределяется динамикой регионального экономического и социального развития, влиянием межрегиональных и надрегиональных факторов [7].

Стратегические направления региональной налоговой политики определяются высшими органами исполнительной и сосредоточены на решении следующих задач:

- построение стабильной налоговой системы, обеспечивающей единство, непротиворечивость и неизменность в течение финансового года системы налогов и платежей;

- сокращение числа налогов путем их укрупнения и отмены некоторых налогов, не приносящих значительных поступлений;

- снижение налогового бремени производителей продукции (работ, услуг) и недопущение двойного налогообложения путем четкого определения налогооблагаемой базы;

- развитие налогового федерализма, в том числе установление минимальных значений долей поступлений доходов от каждого налога в бюджеты разных уровней;

- сокращение льгот и исключений из общего режима налогообложения;
- увеличение роли экономических санкций и налоговых штрафов [8].

Региональная налоговая политика базируется на принципах, которые можно подразделить на общие и специфические принципы. К общим принципам относятся:

Принцип системности базируется на взаимозависимости, согласованности изменений основных налоговых показателей региона при изменении ключевых параметров (валового регионального продукта и его структуры). Этот принцип не допускает установления налогов, которые нарушают единство экономического пространства страны, то есть недопустимо как введение региональных (местных) налогов, которые могут ограничить свободное перемещение товаров, работ, услуг, финансовых средств в пределах единственного экономического пространства, так и внедрение региональных налогов, которые могут позволить формировать бюджеты одних территорий за счет налоговых доходов других или переносить уплату налогов на налогоплательщиков других территорий [9].

Принцип законности региональной налоговой политики состоит в точном и неуклонном выполнении налогово-правовых норм всеми участниками налоговых правоотношений, включая и государственные (муниципальные) органы.

Принцип эффективности выражается в возможности максимального удовлетворения интересов населения, проживающего на территории субъектов РФ посредством проведения региональной налоговой политики.

Принцип экономической обоснованности состоит в том, что региональная налоговая политика должна быть эффективной с точки зрения самокупаемости, то есть суммы, собираемые государством по каждому отдельному налогу, должны превышать затраты на его администрирование (сбор, взимание и контроль). Установление налогов не может быть произвольным, то есть при установлении налога и определении его существенных элементов должны учитываться макро- и микроэкономические последствия как для государственной казны или определенной отрасли экономики (например, уровень налого-

вого бремени на производителя продукции), так и для конкретного налогоплательщика [10].

Принцип социальной справедливости состоит в том, что региональная налоговая политика должна быть нацелена на повышение уровня жизни населения территорий, снижение уровня безработицы и удовлетворение потребностей производства, поддержку реального уровня доходов граждан, контроль за инфляцией, развитие образования, здравоохранения и других социальных отраслей.

Принцип единства означает, что недопустимо как введение региональных налогов, которое может прямо или косвенно ограничивать свободное перемещение товаров, услуг, финансовых средств в пределах единого экономического пространства, так и введение региональных налогов, которое позволяет формировать бюджеты одних территорий за счет налоговых доходов других территорий либо переносить уплату налогов на налогоплательщиков других регионов.

К специфическим принципам региональной налоговой политики относятся:

Принцип стимулирования социально-экономического развития и инвестиционной активности регионов состоит в том, что важнейшим условием устойчивого развития регионов России является увеличение темпов экономического роста, повышение обоснованности экономико-организационных, нормативно-правовых и финансово-кредитных решений, принимаемых на региональном уровне и направленных на регулирование и государственное стимулирование инвестиционной деятельности в регионах.

Принцип стабильности системы налогообложения для регионов всех территориальных уровней основан на том, что, несмотря на определенную подвижность налогообложения, проводимая региональная налоговая политика должна быть достаточно стабильной. Кардинальное реформирование региональной налоговой политики должно осуществляться лишь в исключительных случаях и в строго определенном порядке.

Принцип сглаживания пространственных диспропорций заключается в том, что при проведении региональной налоговой политики должна быть обеспечена возможность равного доступа населения, проживающего на территории регионов, к получению общественных благ на определен-

ном качественном уровне. Кроме того, необходимо поддерживать депрессивные и слаборазвитые территории, обеспечивать возможность населению субъектов РФ осуществлять самоуправление, что достигается через систему сглаживания социально-экономической поляризации посредством налоговых инструментов.

Региональная налоговая политика выполняет ряд функций, к числу которых можно отнести:

- фискальную, направленную на удовлетворение публичных интересов, обеспечение достаточно уровня поступлений налогов в доходы регионов;
- экономическую, суть которой состоит в воздействии через налоги на территориальное общественное воспроизводство посредством улучшения социально-экономических показателей регионов, поддержки приоритетных сфер и отраслей экономики;

- регулирующую, заключающуюся в сглаживании и перераспределении доходов хозяйствующих субъектов, ограничении возникающих диспропорций в распределении доходов;

- социальную, которая состоит в перераспределении общественных доходов населения, проживающего на территориях регионов РФ (происходит передача средств в пользу более слабых и незащищённых категорий граждан за счёт возложения налогового бремени на более сильные категории населения).

Среди методов проведения региональной налоговой политики можно выделить управление, льготирование, информирование, контроль и принуждение.

Таким образом, совокупность составных элементов региональной налоговой политики можно представить в следующем виде (рис. 1).

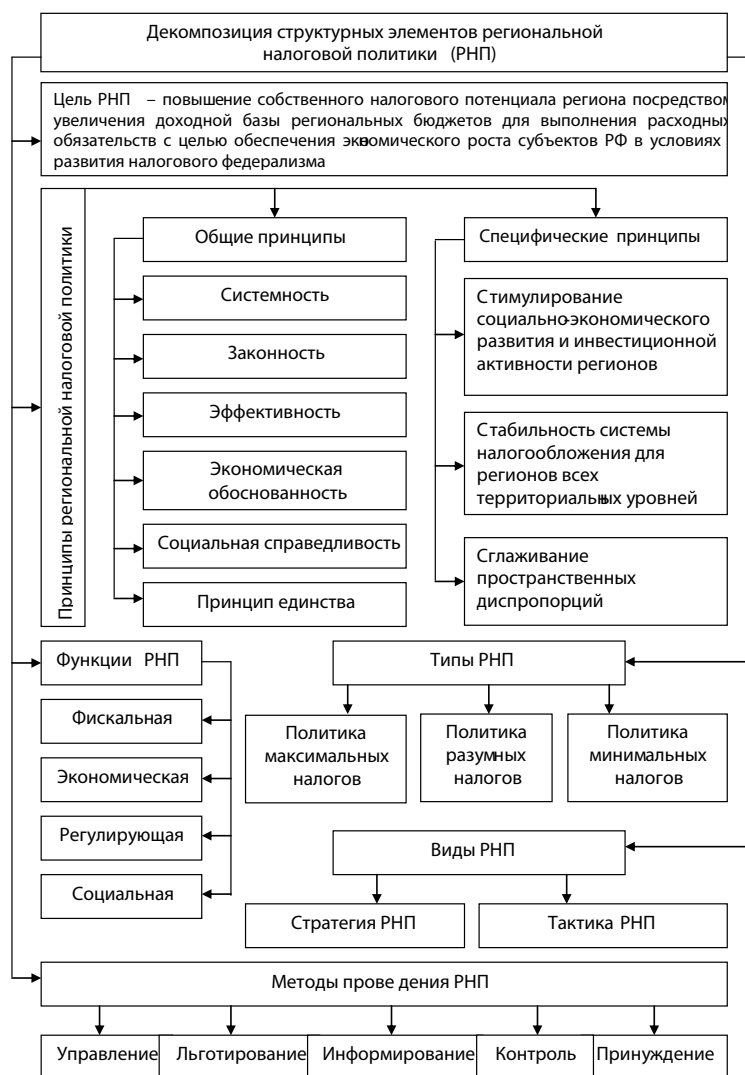


Рисунок 1. Декомпозиция структурных элементов региональной налоговой политики

Региональная налоговая политика детерминирована процессом налоговой децентрализации. Налоговая децентрализация – это процесс, усиливающий самостоятельность территорий, поскольку региональные и местные налоги обеспечивают соответствующим органам власти надежную базу для долгосрочного бюджетного планирования и для самостоятельного управления, в частности, расходами [11]. Кроме того, налоговая децентрализация способствует прозрачности проводимой региональной налоговой политики и облегчает контроль со стороны населения за обоснованностью расходов, финансируемых за счет собственных налоговых доходов. Децентрализация может быть эффективной лишь в том случае, если структура местных финансов обеспечивает органам местного самоуправления возможность вырабатывать и проводить в рамках данных им полномочий политику, соответствующую пожеланиям местного населения.

Во-первых, одной из главных задач в процессе осуществления экономической реформы в ре-

гионах России является реализация эффективной региональной налоговой политики, обеспечивающей качественный экономический рост.

Во-вторых, механизмы налоговой политики существенно влияют на показатели социально-экономического развития. В связи с этим возникает необходимость оптимальной реализации возможностей налоговой политики.

В-третьих, в большинстве развитых стран мира наблюдается тенденция усиления налогового регулирования как способа модернизации экономики.

В-четвертых, исходя из дуализма налоговой политики, который характеризуется не только фискальной функцией, но и функцией регулирования экономики регионов, исследование налоговой политики как механизма управления региональной экономикой является объективно необходимым [12].

По данным аналитической справки Федеральной налоговой службы в консолидированный бюджет РФ в 2014 году поступило 12 670,2 млрд. рублей, что на 11,3% больше, чем в 2013 году (рис. 2).



Рисунок 2. Структура администрируемых ФНС России налоговых доходов по уровням консолидированного бюджета РФ в 2013-2014 годы

Формирование всех налоговых доходов в 2014 году на 80% обеспечено за счет поступления федеральных налогов: НДС – 23%, НДФЛ – 21%, налога на прибыль – 19%, НДС – 17%. В 2013 году совокупная доля указанных налогов составляла 79%.

В консолидированные бюджеты субъектов РФ в 2014 году поступило налоговых доходов 6 455,6 млрд. рублей, или на 8,3% больше, чем в 2013 году. Формирование налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2014 году на 85% обеспечили отчисления от

федеральных налогов, в том числе НДФЛ – 42%, налог на прибыль – 30% и акцизы по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории РФ, – 7%.

Имущественные налоги, которые относятся к региональным и местным, составили 15% доходов.

Данные таблицы 1 свидетельствуют о том, что в течение последних лет более 50% всех налоговых поступлений приходится на бюджеты субъектов Федерации. В тоже время объем межбюджетных трансфертов, передаваемых

бюджетам субъектов РФ, свидетельствует о значительном разрыве между доходными источниками и расходными полномочиями субъектов Федерации и муниципальных образований [13]. Эти показатели отражают то, что, несмотря на

проводимые в РФ реформы в сфере региональной налоговой политики, все ещё сохраняется неэффективная модель распределения и разграничения налоговых поступлений и полномочий между публично-правовыми образованиями РФ.

Таблица 1. Объем налоговых доходов и их распределение между федеральным бюджетом РФ и консолидированными бюджетами субъектов Федерации за 2010–2014 годы

Годы	ВВП, трлн. руб.	Консолидированный бюджет РФ		В том числе					
				федеральный бюджет			бюджеты субъектов РФ		
		трлн. руб.	в % к ВВП	трлн. руб.	в процентах к		трлн. руб.	в процентах к	
				ВВП	бюджету РФ		ВВП	бюджету РФ	
2010	44,9	7,7	17,1	3,2	7,1	41,6	4,5	10,0	58,4
2011	54,6	9,7	17,7	4,5	8,2	46,4	5,2	9,5	53,6
2012	62,6	10,9	17,4	5,2	8,3	47,7	5,7	9,1	52,3
2013	66,5	11,3	17,0	5,4	8,1	47,8	5,9	8,9	52,2
2014	70,9	12,7	17,9	6,2	8,7	49,0	6,5	9,2	51,0

Составлена по: ФНС России подвела итоги работы за 2013 год и определила задачи на 2014 год // *Налоговый вестник.* – 2014. – № 3. – С. 10–12; сайт ФНС РФ.

Как видно на рисунке 3, весомую роль в балансировании бюджетов территорий играет федеральный бюджет. Это говорит о том, что при любом общественном строе центральная власть сохраняет в своих руках значительную долю «общественного пирога», осуществля-

ет единую бюджетную и налоговую политику, занимается регулированием территориальных бюджетов за счет установления нормативов отчислений от федеральных налогов, предоставления дотаций, субвенций, трансфертов и другой финансовой помощи.

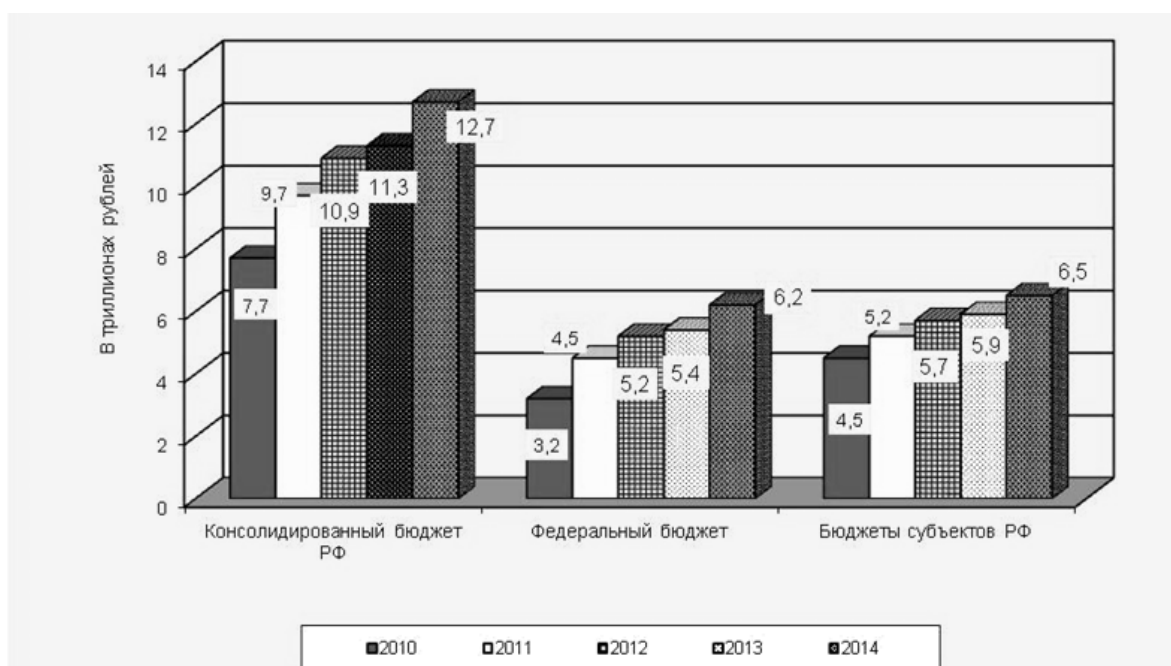


Рисунок 3. Объем налоговых доходов и их распределение между федеральным бюджетом РФ и консолидированными бюджетами субъектов Федерации за 2010–2014 годы

Государственная налоговая политика предполагает использование различных инструментов, оказывающих влияние на развитие налоговых систем субъектов РФ и условия трансформации налоговых ресурсов в налоговые доходы бюджета. К этим инструментам можно отнести определение состава региональных налогов, установление предельных налоговых ставок или их диапазона, порядка и сроков уплаты, предоставление возможности вводить налоговые льготы на территории региона и др. При этом налоговая политика государства, как правило, не учитывает различий в социально-экономическом положении различных регионов, их сложившуюся специализацию и уровень накопленного производственного потенциала, поэтому в основе ее эффективной реализации должны лежать взаимодополняющие принципы: равнонапряженность федерального налогообложения субъектов РФ и формирование региональной составляющей налоговой системы с учетом специфики территорий. В свою очередь, налоговая политика регионов должна базироваться на действующем федеральном законодательстве, учитывать объем полномочий регионов в сфере налогообложения и особенности регионального хозяйственного комплекса. [14].

С точки зрения перераспределения ресурсов должны быть использованы таким образом, чтобы предоставляемые блага наилучшим образом соответствовали предпочтениям экономических субъектов.

Проблема перераспределения исследуется в теории федерализма, в общем, относительно обеспечения общественными благами. Задача обеспечения каким-либо чисто общественным благом, которое в рамках одного народного хозяйства может быть равным образом использовано всеми (например, оборона, Федеральный суд), бесспорно относится к центральному уровню [15]. Фактически круг пользователей редко включает население в целом.

Чаще встречаются общественные блага, выгоды от которых для отдельного субъекта уменьшаются по мере их удаленности от его места жительства (парки, освещение улиц, локальные автобусные линии и др.). Они идут на пользу лишь отдельным группам населения. Существование локальных общественных благ привносит

в проблему перераспределения ресурсов пространственное измерение. Так, модель, разработанная Тибу, должна демонстрировать, что в народном хозяйстве с большим количеством общин, которые соответственно принимают решение о своем собственном сочетании локальных общественных благ и налогов согласно желаниям их жителей, может быть достигнут оптимальный уровень локальных общественных благ и что граждане сами эффективно распределяются внутри народного хозяйства. Для финансирования локальных расходов в этом случае рассматриваются лишь такие доходы, которые интернализируют издержки (локальная эквивалентность). Тибу принимает предположение об абсолютной (бесплатной) мобильности и о полной информированности граждан о свойствах общин. Число общин должно быть настолько велико, чтобы граждане могли принимать решение относительно широкого спектра общественных благ – налогов. Ограничения на основании различных возможностей занятости не должны существовать. Наконец, не учитываются межрегиональные внешние воздействия [16]. При принятии решений о предоставлении локальных (региональных) общественных благ следует учитывать лишь предпочтения граждан той географической области, на которую распространяются выгоды от этих мероприятий. Можно допустить, что информация об индивидуальных предпочтениях чаще имеется в наличии на более низких уровнях и поэтому может быть скорее принята за основу.

Так как каждое общественное благо покрывает отдельную географическую область, можно представить пространственно оптимальное распределение функций, которое возлагает ответственность за обеспечение общественными благами соответственно на те уровни государства, которые представляют лишь затронутых граждан. Согласно этому обеспечение локальными общественными благами осуществляется оптимальным образом с помощью приемлемых форм локальных региональных корпораций; национальными общественными благами – на федеральном уровне и всеми прочими общественными благами – с помощью промежуточных региональных корпораций. Оптимальной

по Парето является та централизация/децентрализация, при которой изменение структуры частных коллективов более не может привести к улучшению положения отдельных граждан без дополнительных издержек. В экстремальных ситуациях необходимо такое же количество организаций, как и общественных благ, причем в сомнительных случаях должны выбираться низшие уровни (принцип субсидиарности).

Действия центрального уровня, который, однако, ответственен за обеспечение различными государственными благами, не соответствуют (и не могут соответствовать) различным предпочтениям граждан. Они будут скорее ориентированы на «средние предпочтения», что привело бы к возникновению тенденций обеспечения всех регионов равным количеством локальных (региональных) общественных благ. Снижение благосостояния не представленных или представленных неверно граждан было бы в этом случае больше, чем при децентрализованных решениях. При этом предпосылкой является то, что предпочтения в более мелких коллективах являются более однородными, чем в более крупных.

Существенным недостатком сложившейся модели налогового федерализма в России заключается в том, что при разграничении налогов по уровням бюджетной системы к федеральным отнесены основные виды налогов фискального характера (НДС, НДСП, акцизы, и др.) За региональными и местными бюджетами закреплены налоги, не имеющие столь существенного фискального значения для соответствующих бюджетов.

Их удельный вес не превышает 15–20% всех доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации. Это вызывает необходимость в регулировании бюджетов путем нормативных отчислений от федеральных регулирующих налогов. Внутри субъектов РФ растет централизация средств на региональном уровне. В связи с чем сокращается собственная доходная база бюджетов местных органов самоуправления, увеличивается их дотационность. Тревожит низкий уровень закрепленных доходов местных бюджетов – в пределах 5–8% [17]. Поэтому действующая налоговая система и налоговое зако-

нодательство, модель налогового федерализма требуют серьезной корректировки.

Основной целью реформирования налогового федерализма в РФ представляется переход к такой ее модели, при которой регионы будут стремиться к расширению собственной налоговой базы. Одним из эффективных способов стимулирования регионов к расширению собственной налоговой базы является изменение пропорций налоговых отчислений от регулирующих доходов в бюджеты разных уровней в пользу субъектов РФ. Ориентация на большее налоговое самообеспечение, как показывает практика, служит мощным стимулом деятельности региональных органов власти и органов местного самоуправления по развитию финансово-экономического потенциала территорий.

При составлении регионального бюджета его доходная структура должна полностью (или хотя бы в существенной мере) контролироваться властями соответствующего уровня. Такая ориентация налоговой политики дает возможность обеспечить не только экономическую, но и политическую независимость территориальных бюджетов. Данная стратегия, широко используемая в зарубежной практике, хорошо «работает», не только с экономической, но и с социальной точки зрения, потому что при таком подходе гражданам легче понять, что если по их желанию будут произведены дополнительные социальные расходы, то придется ввести дополнительные налоги или тарифы, которые будут покрыты конкретно за счет них или других жителей региона.

Важное значение в развитии налогового потенциала региона уровень закрепленных налоговых источников доходов и полномочий региональных органов власти. В современных условиях налоговые полномочия субъектов РФ включают их право вводить или не вводить на своей территории региональные налоги, установленные НК РФ, вводить дополнительно льготы по региональным налогам, устанавливать ставку по региональным налогам в пределах ставок, определенных НК РФ и т.д. Аналогично формируются налоговые полномочия местных органов власти.

Ограниченная самостоятельность регионов – субъектов РФ определяет особые принципы

ведения налоговой политики: региональное налогообложение в соответствии с установленными компетенциями; сбор налогов на соответствующей территории и контроль за ним; специальная нормативно-законодательная база, дополненная региональной компонентой и обеспечивающая эффективное функционирование региональной

налоговой системы; инициативы по повышению стимулирующей функции налогообложения и мотивации активности налоговых органов.

В целом, концептуальный подход к реформированию региональной налоговой политике должен сформирован на системного подхода (рис. 4).



Рисунок 4. Концептуальный подход к реформированию региональной налоговой политики

В пополнении доходной базы бюджетов территорий существенную роль играет налог на доходы физических лиц. Основной проблемой администрирования налога на доходы физических лиц является проблема уклонения от уплаты налога, недекларирования физическими лицами своих доходов. Существенные резервы роста поступлений по данному налогу составляют доходы от сдачи жилья в аренду. В настоящее время наиболее многочисленную группу физических лиц, которые не представляют декларацию о доходах и не уплачивают НДФЛ, образуют наймодатели – собственники жилых помещений, сдающие их внаем. Кроме того, ключевыми составляющими резервов повышения доходной базы по налогу на доходы физических лиц выступают:

- 1) снижение уровня безработицы и других негативных факторов, влияющих на объем налоговой базы по налогу на доходы физических лиц;
- 2) легализация всех видов доходов налогоплательщиков в их фактическом размере;
- 3) выявление организаций, не заключающих с работниками трудовых или гражданско-правовых договоров, а так же организаций, в которых официальная заработная плата работников ниже среднеотраслевого уровня.

В качестве основных резервов увеличения налогового потенциала региональных бюджетов по налогу на прибыль организаций можно выделить следующие:

- 1) общее улучшение делового и инвестиционного климата, социально-экономической си-

туации в регионе, увеличение инвестиционной активности организаций;

2) улучшение финансового положения низкоприбыльных предприятий;

3) выявление и предупреждение применения налогоплательщиками нелегитимных механизмов уменьшения налоговой базы и общее повышение налоговой дисциплины организаций. Основным способом незаконного уменьшения налоговой базы по налогу на прибыль является искусственное занижение рентабельности предприятия;

4) повышение обоснованности предоставляемых (планируемых к предоставлению) налоговых льгот по налогу на прибыль с учетом их экономической, бюджетной и социальной эффективности;

5) оптимизация процесса налогового контроля, предполагающая количественное и качественное улучшение налоговых проверок, совершенствование надзора за деятельностью налогоплательщиков.

Резервами роста налогового потенциала по налогу на имущество организаций являются:

1) общее улучшение экономической динамики и повышение инвестиционной активности хозяйствующих субъектов;

2) совершенствование законодательного регулирования имущественных отношений;

3) снижение заинтересованности организаций в минимизации налога на имущество за счет использования незаконных схем ухода от налогообложения (в том числе выявление объектов основных средств, не поставленных на учёт);

4) составление полного реестра недвижимого имущества, оптимизация процессов изготовления технических паспортов на каждый объект с закреплением права собственности в регистрационных органах.

Резервы роста поступлений по земельному налогу включают:

1) совершенствование законодательного регулирования земельных отношений;

2) оптимизация предоставленных (планируемых) к предоставлению налоговых льгот по земельному налогу;

3) завершение работ по описанию и установлению границ муниципальных образований;

4) формирование полной информационной базы и подготовка сведений, необходимых для отчислений земельного налога на основе кадастровой стоимости земельного участка.

Подводя итог, можно сделать следующие выводы:

1. Проблемы совершенствования региональной налоговой политики и оценки его результативности становятся все более актуальными в условиях сохраняющихся устойчивых негативных тенденций в бюджетной сфере российских регионов.

2. В целях совершенствования региональной налоговой политики необходимо научно обоснованное бюджетное регулирование в регионе, которое требует оценки:

- уровня достаточности финансовых ресурсов региона;

- степени финансовой автономии органов региональной власти и органов местного самоуправления;

- качества и оперативности бюджетного планирования;

- результативности бюджетного выравнивания.

3. Развитие налогового потенциала требует кардинального пересмотра подходов к разграничению не только налоговых полномочий между различными уровнями бюджетной системы, но и совершенного иного подхода к определению расходных функций различных бюджетов.

Реорганизовав механизм налоговых взаимоотношений между бюджетами различных уровней, можно добиться значительного повышения доли закрепленных доходов в региональных и местных бюджетах и повысить тем самым их самостоятельность, а также реальную отдачу от налогового потенциала региона.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Алиев Б. Х., Сулейманов М. М. Эволюция налогового федерализма в России [Текст] // Финансы и кредит. – 2010. – № 33. – С. 26–31.

2. Алиев Б. Х., Сулейманов М. М., Джамалова П. И. Формирование концепции налогового федерализма в России [Текст] // Финансы и кредит. – 2011. – № 16. – С. 7–12.
3. Алиев Б. Х., Сулейманов М. М. Региональная налоговая политика в детерминантах процессов децентрализации [Текст] // Экономический анализ: теория и практика. – 2013. – № 40 (343). – С. 47–52.
4. Игонина Л. Л., Кусраева Д. Э. Налоговый потенциал региона: эффективность реализации и факторы роста [Текст]: Монография. Краснодар. 2010.
5. Игонина Л. Л. Развитие налогового потенциала регионов в детерминантах модернизационных процессов [Текст] // Налоги и финансовое право. – 2012. – № 3. – С. 197–202.
6. Курочкин В. В., Басиев М. К. Налоговое администрирование как инструмент антикризисного управления [Текст] // Финансы. – 2010. – № 1. – С. 28.
7. Кравцова Н. И., Магомедова Р. М., Сулейманов М. М. Налоговая децентрализация как основа формирования эффективной бюджетно-налоговой политики региона [Текст] // Региональная экономика: теория и практика. – 2014. – № 10. – С. 7–15.
8. Кузнецова О. В. Межбюджетное перераспределение доходов как инструмент государственного регулирования территориального развития в Германии [Текст]: Автореф. дис. ... канд. экон. наук. – Самара, 1998. – С. 7.
9. Куратченко С. С. Экономический федерализм как научная категория [Текст] // Вестник Алтайской академии экономики и права. – 2011. – № 4. – С. 17–19.
10. Налоги и налогообложение. Палитра современных проблем: монография / Под редакцией И. А. Майбурова, Ю. Б. Иванова [Текст]. Москва, 2014. Сер. Magister. С. 211.
11. Налоговые системы. Методология развития: монография / Под редакцией И. А. Майбурова, Ю. Б. Иванова [Текст]. Москва, 2012. Сер. Magister С. 57.
12. Пинская М. Р. Развитие налогового федерализма в России: Монография [Текст]. М.: Социум, 2010. – С.10.
13. Слепов В. А., Шуба В. Б., Бурлачков В. К. Приоритетные направления развития межбюджетных отношений [Текст] // Финансы. – 2009. – № 3. – С. 29.
14. Сулейманов М. М. Принципы и функциональное содержание налогового федерализма [Текст] // Экономический анализ: теория и практика. – 2013. – № 10. – С. 55–62.
15. Сулейманов М. М. Налоговый федерализм как основа формирования бюджетного потенциала территорий [Текст] // Финансы и кредит. – 2011. – № 29. – С. 67–73.
16. Сулейманов М. М. Теоретические подходы к исследованию налогового федерализма [Текст] // Финансы и кредит. – 2012. – № 40. – С. 29–32.
17. Экономика налоговых реформ: монография Под редакцией И. А. Майбурова, Ю. Б. Иванова, Л. Л. Тарангул [Текст]. Киев, 2013. С. 124.

REFERENCES

1. Aliev B.X., Suleimanov M.M. Evolyutsiya nalogovogo federalizma v Rossii [Tekst] // Finansy i kredit. 2010. – № 33. – S. 26–31.
2. Aliev B. Kh., Suleimanov M. M., Dzhamalova P. I. Formirovanie kontseptsii nalogovogo federalizma v Rossii [Tekst] // Finansy i kredit. – 2011. – № 16. – S. 7–12.
3. Aliev B. Kh., Suleimanov M. M. Regional'naya nalogovaya politika v determinantakh protsessov detsentralizatsii [Tekst] // Ekonomicheskii analiz: teoriya i praktika. – 2013. – № 40 (343). – S. 47–52.
4. Igonina L. L., Kusraeva D. E. Nalogovyi potentsial regiona: effektivnost' realizatsii i faktory rosta [Tekst]: Monografiya. Krasnodar. 2010.
5. Igonina L .L. Razvitie nalogovogo potentsiala regionov v determinantakh modernizatsionnykh protsessov [Tekst] // Nalogi i finansovoe pravo. – 2012. – № 3. – S. 197–202.
6. Kurochkin V. V., Basiev M. K. Nalogovoe administrirovanie kak instrument antikrizisnogo upravleniya [Tekst] // Finansy. – 2010. – № 1. – S. 28.
7. Kravtsova N. I., Magomedova R. M., Suleimanov M. M. Nalogovaya detsentralizatsiya kak osnova formirovaniya effektivnoi byudzhethno-nalogovoi politiki regiona [Tekst] // Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika. – 2014. – № 10. – S. 7–15.

8. Kuznetsova O. V. Mezhhbyudzhethnoe pereraspredelenie dokhodov kak instrument gosudarstvennogo regulirovaniya territorial'nogo razvitiya v Germanii [Tekst] : Avtoref. dis. ... kand. ekon. nauk. – Samara, 1998. – S. 7.
9. Kuratchenko S.S. Ekonomicheskii federalizm kak nauchnaya kategoriya [Tekst] // Vestnik Altaiskoi akademii ekonomiki i prava. – 2011.-№ 4. – S. 17-19.
10. Nalogi i nalogooblozhenie. Palitra sovremennykh problem: monografiya / Pod redaktsiei I. A. Maiburova, Yu. B. Ivanova [Tekst]. Moskva, 2014. Ser. Magister. S. 211.
11. Nalogovye sistemy. Metodologiya razvitiya: monografiya / Pod redaktsiei I. A. Maiburova, Yu. B. Ivanova [Tekst]. Moskva, 2012. Ser. Magister S. 57.
12. Pinskaya M. R. Razvitie nalogovogo federalizma v Rossii: Monografiya [Tekst]. M.: Sotsium, 2010. S. 10.
13. Slepov V. A., Shuba V. B., Burlachkov V. K. Prioritetnye napravleniya razvitiya mezhhbyudzhethnykh otnoshenii [Tekst]m// Finansy. – 2009. – № 3. – S. 29.
14. Suleimanov M. M. Printsipy i funktsional'noe sodержanie nalogovogo federalizma [Tekst] // Ekonomicheskii analiz: teoriya i praktika. – 2013. – № 10. – S. 55–62.
15. Suleimanov M. M. Nalogovyi federalizm kak osnova formirovaniya byudzhethnogo potentsiala territorii [Tekst] // Finansy i kredit. – 2011. – № 29. – S. 67–73.
16. Suleimanov M. M. Teoreticheskie podkhody k issledovaniyu nalogovogo federalizma [Tekst] // Finansy i kredit. – 2012. – № 40. – S. 29–32.
17. Ekonomika nalogovykh reform: monografiya Pod redaktsiei I. A. Maiburova, Yu. B. Ivanova, L. L. Tarangul [Tekst]. Kiev, 2013. S. 124.