

С т у д е н т

Федерального государственного образовательного  
бюджетного учреждения высшего профессионального образования  
"Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации"

## К ВОПРОСУ О РАЗВИТИИ НАЛОГОВОЙ БАЗЫ ТЕРРИТОРИИ

*Аннотация. Аргументирована необходимость развития налоговой базы территории, проведен анализ современной российской налоговой политики с целью выявления необходимых изменений для увеличения эффективности мер по социально-экономическому развитию России в средне- и долгосрочной перспективе.*

*Анотація. Аргументовано необхідність розвитку податкової бази території, проведено аналіз сучасної російської податкової політики з метою виявлення необхідних змін для збільшення ефективності заходів щодо соціально-економічного розвитку Росії в середнь- та довгостроковій перспективі.*

*Annotation. The author proves the need for the development of territorial tax base and analyzes contemporary Russian tax policy in order to identify the necessary changes to increase the effectiveness of social and economic development of Russia in the medium and long term.*

*Ключевые слова: налоговая база территории, децентрализация, межбюджетные отношения, налоговые полномочия.*

В современной научной доктрине преобладает понимание налоговой политики государства как составной части социально-экономической политики, ориентированной на формирование такой налоговой системы, которая будет стимулировать накопление и рациональное использование национального богатства страны, способствовать гармонизации интересов экономики и общества, и тем самым обеспечивать социально-экономический прогресс. В силу исторической и территориальной особенности Российской Федерации на сегодняшний день сложилась налогово-бюджетная система, которая обуславливает концентрацию финансовых ресурсов в "центре" с дальнейшим перераспределением по субъектам Российской Федерации. Сильная неравномерность распределения налоговой базы между регионами, а внутри них – между муниципальными образованиями, обуславливает существование финансового механизма межбюджетных трансфертов из федерального бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и содействие при этом достижению конкретных задач социально-экономического развития региона. Такой порядок обусловлен тем, что финансовая система регионов в преобладающей своей массе не способна обеспечить как покрытия текущих расходов субъектов РФ, так и самостоятельное социально-экономическое развитие территории. Так, доля дотационных субъектов РФ в 2012 году составляла 83 % : дотации из федерального бюджета получили 70 из 83 субъектов Российской Федерации.

Мировая практика таких стран, как Канада и США, позволяет говорить о необходимом тренде децентрализации. Как отмечает Майбуров И. А., степень централизации налоговых поступлений на федеральном уровне должна уменьшаться с увеличением размера государства и числа входящих в него региональных образований [1, с. 312]. В противном случае высокая степень централизации налоговых поступлений на федеральном уровне может привести к неизбежному увеличению трансфертных потоков от центра к регионам и от регионов к муниципальным образованиям, что собственно и происходит в Российской Федерации и не способствует укреплению позиций регионов.

В научных кругах сформирована точка зрения о необходимости "действительной самостоятельности" региональных и местных бюджетов. Так, согласно ст. 14 Налогового кодекса РФ к региональным налогам относят налог на имущество организаций, налог на игорный бизнес, транспортный налог, поступления от которых в целом составляют около 20 % общих налоговых доходов бюджетов субъектов РФ. Доля же местных налогов – земельного налога и налога на имущество физических лиц – составляет меньше 10 % в налоговых доходах местных бюджетов и меньше 3 % в общей сумме налоговых доходов консолидированного бюджета России. Таким образом, на долю доходов от федеральных налогов и сборов, поступающих по нормативам в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты, приходится 80 % налоговых доходов этих бюджетов. Другими словами, нельзя вести речь о действительной самостоятельности региональных и местных бюджетов. Тем более в законодательстве отсутствуют механизмы, не позволяющие высестоящим законодательным органам изымать в последующие годы у нижестоящих бюджетов дополнительно полученные в текущем году финансовые ресурсы. Подобные изъятия возможны и реально осуществляются путем изменения порядка распределения доходов в виде безвозмездных поступлений, а также нормативов распределения налоговых доходов [2, с. 9; 3, с. 16].

В России существует сложный механизм разделения налоговых полномочий между различными уровнями бюджетной системы, обуславливающий закрепление за определенными бюджетами определенных налоговых поступлений. Можно с уверенностью классифицировать налоговую систему России, как централизованную. Федеральный уровень управления обладает большинством налоговых полномочий, в то время как объем фискальных полномочий субъектов РФ достаточно узок и не

-----

© Домур Ч. О., 2013

предполагает права введения собственных налогов, не предусмотренных федеральным законодательством, или повышения налоговых ставок сверх предусмотренных федеральным законодательством пределов.

Существует точка зрения, что для эффективной реализации своих функций органы субъектов РФ и органы местного самоуправления должны не просто обладать необходимыми и достаточными

ресурсами, но и иметь возможность воздействовать на величину источников собственной доходной базы. В настоящее время региональные и местные органы не имеют достаточных полномочий в принятии решений по вопросам налогового регулирования деятельности экономических агентов и привлечения инвесторов, следовательно, возможности их влияния на налоговые источники пополнения бюджетов ограничены. Вовлечение налогоплательщиков в решение вопросов общегосударственного и территориального значения для оптимального обеспечения общественными благами невозможно без создания механизма обеспечения подотчетности и ответственности органов публичной власти перед своими избирателями за результаты экономической деятельности на подведомственной им территории [4, с. 3].

Согласно Пинской М. Р., увеличение налоговых полномочий регионов и муниципальных образований в контексте предотвращения монополизации федерации замещает политическую конкуренцию, обеспечивая необходимую состязательность. Для того чтобы такая состязательность не могла беспрепятственно перерасти в политическую и экономическую конфронтацию во взаимоотношениях различных ветвей, уровней и органов государственной власти, которая уже наблюдалась в начале 1990-х гг. (так называемая "война союзного и российского бюджетов"), необходимо конституционно и законодательно установить систему сдержек и противовесов в виде закреплённого на уровне конституции механизма финансовой эквализации, предполагающего вертикальное и горизонтальное выравнивание доходов бюджетов, как это сделано в таких федеративных странах, как ФРГ, Канада и др.

При использовании трансфертного механизма и значительном увеличении нисходящих финансовых потоков от центра к нижестоящим уровням управления у субфедеральных и муниципальных органов власти пропадают стимулы к наращиванию собственного налогового потенциала, порождаются иждивенческие настроения региональных и местных образований. Начинает наращивать остроту так называемая проблема мягкого бюджета (soft-budget [5, с. 33]), означающая законодательно незапланированное покрытие закреплённых за нижестоящим бюджетом издержек на предоставление общественных благ за счет средств вышестоящего бюджета. Для разрешения подобных проблем в мировой практике активно применяется политика снижения ставок и расширения налоговой базы. Так, Германия с 2008 года проводит политику снижения общей налоговой нагрузки за счет уменьшения ставок и расширения общей налогооблагаемой базы по отдельным налогам.

В научных кругах сформированы предложения по распределению полномочий федеральной власти [6, с. 29]. Согласно этим предложениям для расширения налоговой базы территории необходимо:

зачислять налог на прибыль организаций полностью в региональные бюджеты. При этом, чтобы не создавать офшорных зон внутри страны и не нарушать единства налогового пространства, полномочия по управлению элементами налога на прибыль должны сохраниться за федеральным уровнем власти;

передать полномочия по установлению налога на доходы физических лиц (НДФЛ) на региональный уровень, что позволит властям субъекта Федерации проводить самостоятельную социальную политику, поскольку налог взимается с граждан – получателей бюджетных услуг, носящих преимущественно социальный характер;

зачислять налог на имущество организаций в местные бюджеты при сохранении полномочий по управлению элементами налога за регионами;

закрепить полномочия в области установления, отмены, изменения элементов налога на имущество физических лиц на местном уровне, поскольку от правильно выстроенного механизма администрирования данного налога зависит успешность пополнения этих бюджетов;

передать транспортный налог в ведение органов местного самоуправления, поскольку высокая степень адресности данного налога позволит налогоплательщикам установить реальный общественный контроль над состоянием дорог на муниципальном уровне;

зачислить поступление акцизов на легковые автомобили и мотоциклы, а также на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей в местные бюджеты (вместо федерального и регионального) с сохранением полномочий по установлению, изменению элементов акциза за федеральной властью;

использовать НДС в качестве совместного налога для целей выравнивания доходной базы региональных бюджетов;

сохранить механизм регулирования платежей за пользование природными ресурсами на федеральном уровне и передать основной объем поступлений на региональный уровень.

В условиях рыночных отношений налоговая система является не только финансовым источником для реализации государством своих функций, но и основой механизма государственного регулирования экономики. В силу территориальной особенности России без преувеличения можно утверждать, что эффективное функционирование всего хозяйственного комплекса страны во многом зависит от того, насколько грамотно и обоснованно построена налоговая система на соответствующих территориях. Создание институциональных условий для развития налоговой базы территории будет стимулировать увеличение эффективности налоговой системы, и тем самым обеспечит социально-экономическое развитие всей страны в средне- и долгосрочной перспективе.

*Рецензент*

*преподаватель Голякова Е. В.*

**Литература:** 1. Майбуров И. А. Теория и история налогообложения: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности "Налоги и налогообложение" / И. А. Майбуров. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. – 495 с. 2. Пансков В. Г. К вопросу о самостоятельности бюджетов / В. Г. Пансков // Финансы. – 2010. – № 6. – С. 8–14. 3. Налоговый кодекс Российской Федерации. Части первая и вторая: текст с изм. и доп. на 25 января 2013 г. – М.: Эксмо, 2013. – 1056 с. 4. Пинская М. Р. Гармонизация налоговых отношений в федеральном государстве [Текст]: автореф. дис. на соиск. учен. степ. докт. экон. наук: 08.00.10 / М. Р. Пинская. – М., 2011. – 41 с. 5. Якобсон Л. И. Бюджетная реформа: федерализм или управление по результатам? / Л. И. Якобсон // Вопросы экономики. – 2006. – № 8. – С. 31–45. 6. Пинская М. Р. Налоговая база территории: конкуренция и меры по расширению / М. Р. Пинская // Налоговая политика и практика. – 2011. – № 8. – С. 26–30.