

УДК 336.221.22

Л.С. Гринкевич, А.С. Дорошенков**НАЛОГОВАЯ КОМПЕТЕНЦИЯ РЕГИОНОВ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ: ДИЛЕММА ТРЕУГОЛЬНИКА**

Статья содержит анализ и оценку объемов налоговой компетенции, предоставленной региональным и муниципальным органам власти. Обосновываются направления реформирования налоговой компетенции, позволяющие укрепить финансовую самостоятельность регионов и муниципальных образований, уменьшить противоречия между экономической эффективностью, социальной справедливостью и макроэкономической стабильностью при организации механизмов распределения финансовых потоков.

Ключевые слова: налоговая компетенция, налоговая привлекательность, баланс финансовых интересов.

Объемы налоговой компетенции, предоставленные региональным и муниципальным органам власти, во многом определяют возможности территорий по управлению налоговой привлекательностью, реализацией механизмов стимулирования инновационно-инвестиционных процессов и формированию собственных фондов финансовых средств. Однако имеющиеся на сегодняшний день в законодательстве Российской Федерации налогово-бюджетные полномочия субфедеральных органов власти не достаточны для полноценной реализации ими функций налогового стимулирования предпринимательской активности и полноценного управления налоговой базой региона или муниципалитета. При этом в научной литературе присутствуют разные позиции относительно пропорций распределения налоговой компетенции между уровнями власти и разрешения противоречия в обеспечении макроэкономической стабильности в стране и финансовой эффективностью. Давайте разберемся.

Налоговая компетенция органов власти разного уровня в настоящее время определяется ст. 5 и 12 Налогового кодекса Российской Федерации [1] и заключается в следующем:

- Налоговый кодекс (т.е. федеральный уровень) устанавливает исчерпывающий перечень налогов: федеральных, региональных и местных;
- региональные и местные органы власти имеют право вводить или не вводить установленные Налоговым кодексом соответственно региональные и местные налоги (должны быть приняты соответствующие законы или нормативно-правовые акты);
- Налоговый кодекс устанавливает основные элементы налоговых обязательств по региональным и местным налогам;
- региональные и местные органы власти имеют право устанавливать свои ставки (в пределах разрешенных), порядок и сроки уплаты налогов и могут устанавливать налоговые льготы, основания и порядок их применения.

Современная налоговая система России имеет структуру, определённую ст. 13 Налогового кодекса Российской Федерации [1]. При этом в состав региональных налогов входят: налог на имущество организаций, транспортный налог, налог на игорный бизнес (действие которого приостановлено до открытия игорных зон). Местные налоги – это: земельный налог и налог на имущество физических лиц.

Напомним, что существенное влияние на финансовые источники регионов и муниципалитетов оказывают также специальные налоговые режимы. Прежде всего ЕНВД (налоговые полномочия по которому в части введения видов деятельности и установления корректирующего коэффициента К₂ закреплены за муниципальными органами), УСН – упрощённая система налогообложения (налоговые полномочия по которому в части корректировки налоговой ставки и введения УСН, в том числе на основе патента, размеры патентной платы закреплены за региональными органами), а также единый сельскохозяйственный налог – ЕСХН.

Таким образом, налоговая система Российской Федерации закрепляет за муниципалитетами бюджетно-налоговые компетенции только в отношении земельного налога, налога на имущество физических лиц и ЕНВД. Что касается других видов налогов, то налоговая компетенция закреплена за федеральным или региональным уровнем власти, пропорции распределения доходных источников между уровнями власти прописаны в Бюджетном кодексе (ст. 61, 61/1 и 61/2) [2]. В том числе за муниципальными образованиями закреплены НДФЛ и ЕСХН (в разных пропорциях в зависимости от статуса муниципального образования), государственная пошлина (разные виды госпошлины).

Соответственно региональные бюджетно-налоговые компетенции действуют в отношении налога на имущество организаций, транспортного налога, УСН и налога на прибыль. Пропорции распределения доходных источников в целом определены ст. 56, 57 Бюджетного кодекса [2].

Рассмотрим подробнее, какими рычагами обладает регион для влияния на уровень налоговой нагрузки.

Налог на имущество организаций устанавливает предельную ставку – 2,2 %, конкретный размер ставки может корректироваться законами субъектов РФ, при этом в соответствии с п. 2 ст. 380 НК РФ [1] допускается установление дифференцированных налоговых ставок в зависимости от категорий налогоплательщиков и (или) имущества, признаваемого объектом налогообложения. Также регион может устанавливать дополнительные налоговые льготы и основания для их применения.

Налоговые ставки по транспортному налогу могут быть увеличены (уменьшены) субъектами РФ, но не более чем в пять раз. Ставки устанавливаются в зависимости от мощности двигателя, категории транспортных средств и других характеристик (п. 1 ст. 361 НК РФ) [1]. Допускается установление дифференцированных налоговых ставок в отношении каждой категории транспортных средств, а также с учетом срока полезного использования транспортного средства (п. 3 ст. 361 НК РФ) [1]. Может быть предусмот-

рена для отдельных категорий налогоплательщиков и возможность не уплачивать авансовые платежи по налогу в течение налогового периода.

Налог на прибыль по статусу является федеральным, но при этом закреплённо-регулирующим и предоставляет органам власти субъектов Федерации право устанавливать свою ставку по налогу на прибыль в границах от 13,5 до 18 %.

Упрощённая система налогообложения даёт возможность региональным властям устанавливать дифференцированные налоговые ставки от 5 до 15 % в зависимости от категорий налогоплательщиков в случае, если объектом налогообложения являются доходы за минусом расходов (п. 2 ст. 346.20 НК РФ) [1]. Законами субъектов Федерации принимается решение о введении на территории УСН на основе патента (п. 3 ст. 346.25.1 НК РФ) [1].

Напомним также, что региональные и местные органы власти имеют право устанавливать дополнительные основания и условия предоставления отсрочек, рассрочек по уплате региональных и местных налогов и условия и основания предоставления инвестиционного налогового кредита (ст. 64 НК, п. 12; ст. 67 НК, п. 7) [1].

Следует признать, что построенная таким образом налоговая система позволяет упорядочить и упростить систему налогового администрирования, а также сделать относительно прозрачными и понятными механизмы налоговой компетенции. Таким образом, обеспечивается единство и управляемость в бюджетно-налоговой и экономической политике в масштабах страны, единство правового пространства, а также решается задача повышения эффективности управленческо-административных расходов.

Однако многие исследователи отмечают, что низкий уровень налоговой компетенции ограничивает финансово-управленческие возможности регионов и муниципалитетов, снижает их заинтересованность в наращивании налогового потенциала.

Отметим, что в российской налоговой практике был период, когда субфедеральным уровням власти разрешалось вводить любые собственные налоги (с отнесением их на финансовые результаты деятельности юридических лиц), также предоставлялись расширенные полномочия по формированию налоговой базы по ЕНВД. Этот опыт имел отрицательные результаты – в первом случае, по оценке налоговых органов, практически все «новые» налоги территорий относились к разряду экономически неэффективных, а во втором – ЕНВД использовался как способ компенсации выпадающих доходов территории. Кроме того, децентрализация полномочий может способствовать усилению разрыва между богатыми и бедными субъектами и муниципальными образованиями. В результате более обеспеченные территории, установив пониженный уровень налоговой нагрузки, будут более предпочтительны для бизнеса и инвестиций.

Несмотря на относительно ограниченные объёмы налоговой компетенции, установленные региональным и муниципальным органам власти в России, ряд авторов уже ставят вопрос об изменении порядка регулирования налоговых льгот. Так, по подсчётам [3], «на уровне субъекта РФ по региональным налогам может быть предоставлено как минимум 172 льготы. На уровне

муниципального образования – более 48 тыс. льгот. Такое обилие числа льгот находится вне возможности сколько-нибудь эффективного их мониторинга и управления. Следовательно, в рамках второй части НК РФ регулировать предоставляемые налоговые льготы в виде исчерпывающего их перечня нецелесообразно – логичнее передать это право на региональный и местный уровень» [3. С. 34–35].

Особой проблемой остаются финансовые возможности регионов и территорий в предоставлении налоговых льгот. Финансово необеспеченные территории практически не имеют возможности использовать предоставленные налоговые полномочия в части снижения налоговых ставок, так как вслед за этим сразу встаёт вопрос об увеличении объёмов трансфертов из вышестоящего бюджета.

С другой стороны, механизм повышения налоговой привлекательности регионов и муниципалитетов уже стал активно использоваться для привлечения бизнеса на свою территорию в условиях финансового кризиса.

Представляется интересным исследование [4. С. 36–37] налоговых нагрузок по субъектам РФ за период с 2000 по 2007 г. и их сопоставление с рейтингом инвестиционной привлекательности регионов России. По результатам исследования автор выделил регионы с относительно низкой налоговой нагрузкой на одного работающего и относительно высокой инвестиционной привлекательностью – это: Краснодарский край, Ростовская, Нижегородская, Челябинская, Кемеровская и Новосибирская области. В состав 10 регионов с самой высокой налоговой нагрузкой, пониженной инвестиционной привлекательностью и существенным риском попали: Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий, Ненецкий автономные округа, республики Удмуртия, Коми и Калмыкия, Москва и Санкт-Петербург, Оренбургская и Томская области. При этом автор отмечает, что внутри субъекта, в разрезе муниципального образования, нагрузка также существенно разнится.

Установление в Бюджетном кодексе закреплённых пропорций по налоговым доходам уменьшило степень неопределённости в деятельности субфедеральных уровней власти. Однако проблема достаточного и надёжного финансового обеспечения территорий и муниципалитетов за счет собственных доходных источников так и не решена в силу существенной дифференциации налогового потенциала и его структуры по регионам и особенно муниципальным образованиям.

В бюджетах субфедерального уровня, как известно, преобладают доходы, поступающие из бюджетов вышестоящего уровня вследствие вторичного перераспределения.

Особенно уязвимыми с позиций финансовой независимости стали муниципальные бюджеты. Доля налоговых доходов местных бюджетов в среднем по Российской Федерации постоянно снижается: в 2003 г. она составляла 51,6 %, в 2004 г. – 52,4 %, в 2005 г. – 37,0 %, в 2006 г. – 30,7 %, в 2007 г. – 29,7 %, в то же время доля безвозмездных поступлений из бюджетов вышестоящего уровня бюджетной системы постоянно растет: 2003 г. – 41,7 %, 2004 г. – 39,5 %, 2005 г. – 52,4 %, 2006 г. – 58,0 %, 2007 г. – 58,0 %, 2008 г. – 58,6 % [5].

Понятно, что большинство муниципальных образований (например, по нашим оценкам, – 89 % муниципальных образований Томской области) нуждаются в дополнительных финансовых ресурсах на выполнение возложенных на них полномочий. В структуре налоговых доходов доля муниципалитетов по отчётам налоговых органов в среднем по РФ в 2006–2008 гг. составляет 8,5 % (при этом отмечается тенденция к снижению этой доли: в 2003–2005 гг. она составляла 16,1 %), в том числе по Сибирскому федеральному округу – 15,1 %, по Томской области – 5,8 %.

Следовательно, проблемной является и задача наращивания собственного налогового потенциала, формирования надёжной финансово-налоговой базы функционирования региональных и муниципальных органов власти [6].

Итак, серьёзными недостатками существующей налоговой системы Российской Федерации с точки зрения бюджетно-налогового федерализма являются:

- необоснованность введённых в Налоговом кодексе пропорций распределения налоговых доходов по уровням бюджетной системы (данные пропорции закреплены исходя из привычно сложившихся за последние годы финансово-бюджетных механизмов с перекосом финансовых поступлений в пользу Федерального центра);

- неравномерность в объёмах налоговых доходов по уровням бюджетной системы вследствие применения единых налоговых нормативов, а также существенных различий по территориям в налоговых базах и видах бюджетно-образующих налогов;

- низкая заинтересованность у региональных и муниципальных органов власти в наращивании налогового потенциала территории;

- ограниченные финансовые возможности в использовании имеющихся налоговых полномочий в силу высокой дотационности их большинства регионов и муниципальных образований;

- невозможность обеспечения существенного прироста налоговых поступлений за счет собственных – региональных и местных налогов, а также низкое качество их администрирования, особенно в муниципальных районах и сельских поселениях.

В современных научных подходах к организации межбюджетных отношений можно выделить следующие позиции относительно структуры первичных финансовых потоков и объёмов финансовых ресурсов, доступных к управлению соответствующим уровнем власти.

Первая обосновывает целесообразность высокого уровня централизации средств: это обеспечивает макростабильность и макроуправляемость в стране, имеющей в своём составе существенно различающиеся по уровням развития субъекты Российской Федерации и муниципальные образования (особенно муниципальные образования). Отличия сформированы в силу природно-климатических и экономико-исторических условий и в своей совокупности приводят к разному налоговому потенциалу по объёму финансовых доходов и налоговым источникам его наполнения. Таким образом, государство посредством регулирующие-распределительной функции формирует значительный по масштабам централизованный фонд, а далее его перераспределяет. В итоге происходит общестрановое (и аналогично общерегиональное) выравни-

нивание дифференцированных по доходам территорий. Например, доходов от природной ренты.

Эта позиция дополняется тезисом о том, что муниципальные и региональные органы власти не смогут обеспечить высокую эффективность управления общественными финансами. Они нуждаются в усиленном контроле «сверху» и организационном регулировании, методической помощи в распределении финансовых потоков. Посредством трансфертных платежей федеральный уровень власти и региональные уровни власти решают задачу социально-бюджетного выравнивания территорий и целенаправленного инновационно-инвестиционного развития за счёт субсидиарного и паритетного финансирования межмуниципальных и межрегиональных объектов, являющихся своеобразными точками экономического роста.

Вторая (альтернативная) позиция подчёркивает следующие негативные тенденции централизованной системы организации финансовой базы деятельности субфедеральных уровней в России:

- финансово-политическую зависимость от вышестоящего уровня, что провоцирует раболепство в ущерб правовой, социальной или экономической целесообразности, создаёт атмосферу договорённости, чиновничества, меняет характер и направленность бюджетных процессов, морально разлагает чиновников;

- лишает регионы и муниципальные образования собственной, адекватной объективно необходимым потребностям ресурсной базы (финансовой, производственной, природно-сырьевой), что нарушает принципы их функционирования, характерные для государств федеративного типа устройства;

- снижает заинтересованность и возможность обеспечения эффективного саморазвития территорий, в том числе наращивания налогового потенциала за счёт использования инновационных, интеллектуальных, производственных, природно-географических, сырьевых и прочих преимуществ;

- способствует снижению ответственности за социально-экономическое и инфраструктурное развитие территории (объясняя неэффективное управление расходами недостаточностью имеющихся финансовых средств);

- увеличивает риски функционирования и обеспечения устойчивости к воздействиям внешней среды составных элементов (регионов и муниципальных образований) Российской Федерации как сложной многоуровневой (иерархической) системы.

Столкновение интересов федерального, регионального и муниципального уровней власти при первичном распределении финансовых средств и их последующем перераспределении, отсутствие механизмов их разрешения оказывают негативное влияние на систему межбюджетных отношений и социально-экономическую эффективность развития страны как многоуровневой системы.

Сложность в обеспечении баланса финансовых интересов разных уровней власти усугубляется противоречивостью ожидаемых эффектов и их интерпретацией соответствующим уровнем власти. В теории государственных финансов эти противоречия обозначены как «дилемма треугольника» – противоречивость сочетания достижения целей экономической эффективности,

социальной справедливости и макроэкономической стабильности [7, С. 18–22], представленная в таблице.

Дилемма треугольника в бюджетной децентрализации [8]

Цели	Методы	Последствия
Обеспечение макроэкономической стабильности Повышение социальной справедливости	Снижение горизонтального дисбаланса за счет усиления централизации налоговой базы и роста нецелевых дотаций	Снижение налоговой автономии территорий Падение эффективности в перераспределении ресурсов и предоставлении общественных услуг
Обеспечение макроэкономической стабильности Повышение экономической эффективности	Сокращение вертикального дисбаланса бюджетной системы за счет усиления налоговой автономии территорий	Усиление горизонтального неравенства территорий Усиление социальной несправедливости
Усиление социальной справедливости Повышение экономической эффективности	Усиление налоговой автономии территорий при одновременном росте нецелевых дотаций	Снижение макроэкономической стабильности

Сложившийся в настоящее время в Российской Федерации высокий удельный вес трансфертов в общей сумме доходов регионов и муниципальных образований обусловил ряд исследований относительно: видов и количества используемых фондов, применяемых методических подходов к распределению трансфертных перечислений из различных фондов, анализа последовательности и критериев принятия решений в части приоритетности выбора получателя трансфертов, влияния объёмов трансфертов на уровень преодоления асимметрии в развитии регионов и муниципальных образований региона, поведенческих мотивов финансово-управленческого звена при получении трансфертов.

Выводы, эмпирически доказанные при анализе практики предоставления межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов Российской Федерации и из местных бюджетов (в соответствии со ст. 129–142/4 Бюджетного кодекса [2]), следующие:

1. Существующий в настоящее время механизм финансовой помощи содержит элементы торможения и дестимулирования наращивания собственного налогового потенциала.

2. Муниципальным образованиям и регионам выгодно сокращение собственного налогового потенциала, так как стратегически это гарантирует увеличение доходов бюджета за счёт прироста дотаций.

3. Существующий механизм финансовой помощи повышает дифференциацию регионов и муниципальных образований разного типа по уровню расходов на одного жителя [9, С. 13–14].

4. Процесс предоставления финансовой помощи слабо связан с уровнем развития собственной доходной базы муниципальных образований.

5. Наблюдается постепенный переход от политики выравнивания доходных возможностей к ситуативному, бессистемному распределению трансфертов, не увязанных со стратегическими целями развития региона в целом.

6. Приоритетным в системе внутрирегиональных трансфертов становится общественная значимость муниципальных задач в ущерб другим вопросам местного значения [10. С. 24–25].

Всё это, по нашему мнению, подтверждает целесообразность позиции исследователей, актуализирующих вопросы укрепления финансовой базы регионов и муниципальных образований за счёт налоговых доходов.

В целях укрепления финансовых основ деятельности региональных и муниципальных органов власти предлагается увеличить объёмы налоговой компетенции регионов и муниципальных образований:

- передать на уровень муниципальных образований часть ставки по налогу на прибыль;
- передать на уровень муниципальных образований 100 % поступлений по УСН;
- расширить налоговую компетенцию муниципальных органов по установлению базовой доходности, корректирующего коэффициента K2 по УСН;
- передать на уровень муниципалитетов право вводить патентную систему и расширить их возможности по установлению патентной платы в определённых границах;
- разрешить муниципальным и региональным органам власти вводить дифференцированную (пониженную) ставку по УСН в зависимости от уровня инновационности малого бизнеса;
- расширить возможности регионов и муниципалитетов по предоставлению инновационного налогового кредита и скорректировать условия и порядок его предоставления, в том числе расширить сферу предоставления кредита, увеличить сроки предоставления инновационного налогового кредита, отменить пределы уменьшения текущих платежей, расширить толкование понятия «техническое перевооружение производства»;
- скорректировать структуру распределения налоговых доходов (посредством внесения изменений в Бюджетный кодекс) в пользу регионов и муниципальных образований по ряду налогов (в том числе налогам, связанным с недропользованием, акцизам, по таможенным поступлениям);
- ввести дифференцированное налоговое горизонтальное выравнивание, предусматривающее ежегодные корректировки пропорций поступлений по ряду налогов (начать можно с НДС).

Считаем, что такие реформирования налоговой компетенции регионов и муниципальных образований направлены на обеспечение баланса противоречий между уровнями власти, между экономической эффективностью, социальной справедливостью и макроэкономической стабильностью, позволят укрепить финансовую самостоятельность субфедеральных уровней власти, увеличат количество субъектов Федерации и муниципальных образований, которые смогут функционировать и развиваться за счёт собственных источников.

При этом для регионов и муниципальных образований создается благоприятный режим поиска и мобилизации внутренних источников дополнительных доходов, одновременно возрастет и ответственность региональных и муниципальных органов за результаты собственных управленческих решений.

Литература

1. *Налоговый кодекс Российской Федерации* [Электронный ресурс]: Федер. закон. Ч. 2 от 5 авг. 2000 г. № 117-ФЗ : принят Гос. Думой 19 июля 2000 г. (с изм. и доп., вступающими в силу с 1 авг. 2010 г.) // КонсультантПлюс: Справ. правовая система. Версия Проф, сетевая. М., 2010. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
2. *Бюджетный кодекс Российской Федерации* (по состоянию на 01.01.2010 г.). М.: Проспект, 2010. 256 с.
3. *Тютюрюков Н.Н., Тютюрюков В.Н.* Региональные и местные налоговые доходы // *Финансы*. 2008. № 4. С. 31–35.
4. *Межанский М.А.* Инвестиционная привлекательность субъектов Российской Федерации с учетом различий в уровнях налоговой нагрузки // *Финансы*. 2009. № 11. С. 35–38.
5. *Садков В.Г., Федякова Н.И.* Управление финансовыми потоками в многоуровневых системах и пути модернизации налоговой системы России [Электронный ресурс]: Управление общественными и экономическими системами. URL: <http://bali.ostu.ru>
6. *Гринкевич Л.С., Казаков В.В.* Бюджетно-налоговый федерализм в России: проблемы и перспективы / Университет управления. М., 2009. № 2(9). С. 110–118.
7. *Ларина С.Е.* Теория, методология и направления бюджетной децентрализации: Дис. ... канд. экон. наук. М., 2010.
8. *Развитие бюджетного федерализма: международный опыт и российская практика* / Общ. ред. М. де Сильвы, Г. Курляндской; Науч. ред. центр фискальной политики. М.: Весь Мир, 2006. 464 с.
9. *Полозков М.Г.* Эффективное бюджетное выравнивание в системе межбюджетных отношений региона // *Финансы*. 2010. № 4. С. 12–15.
10. *Евдокимов Н.Н.* Направления оптимизации системы межбюджетных трансфертов на региональном уровне // *Финансы*. 2009. № 11. С. 23–28.