

ВЛИЯНИЕ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ НОРМАТИВОВ ОТЧИСЛЕНИЙ ОТ НАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ НА ОСНОВНЫЕ БЮДЖЕТНЫЕ ПАРАМЕТРЫ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ

Внутренние факторы в значительной степени подвержены влиянию региональной законодательной и исполнительной власти и включают совокупность факторов, определяющих формирование и величину налогового потенциала региона. С позиций данного исследования эти факторы представляют больший интерес, чем внешние, так как их влияние может корректироваться региональными органами власти. Рассмотрим внутренние факторы.

Экономические факторы

Данная группа является одной из наиболее важных в формировании налогового потенциала, поскольку характеризует состояние и уровень экономического развития в регионе:

- уровень развития народно-хозяйственного комплекса, его отраслевых и хозяйственных подразделений;
- увеличение валового регионального продукта (ВРП);
- степень монополизации экономики;
- инвестиционную привлекательность региона;
- общий уровень деловой активности в регионе;
- размер инвестиций и эффективность их использования;
- долю малого и среднего бизнеса в экономике региона;
- долю «теневой» экономики в ВРП;
- характеристику региональной банковской системы;
- качество межбюджетных отношений;
- административные барьеры и степень доверия власти;
- эффективность воспроизводственного процесса.

При рассмотрении влияния экономических факторов на формирование

налогового потенциала региона наиболее важным является изменение ВВП — показателя, отражающего колебания налоговой базы и непосредственно влияющего на приток налоговых доходов в бюджетную систему¹.

В рамках экономических факторов можно продолжить их группировку с точки зрения состояния региональной экономики: трудовые (демографические); финансовые; инфраструктурные; производственные; инвестиционные; наличие «теневого» сектора. Рассмотрим эти факторы.

Трудовые (демографические) факторы характеризуют обеспеченность региона трудовыми ресурсами, а также их образовательный уровень. Одним из показателей, отражающих степень использования трудовых ресурсов в регионе, является уровень безработицы. Также к данному фактору относятся квалификация, возрастная структура кадров, продолжительность рабочего дня, интенсивность труда, структура миграционных процессов.

Трудовые факторы непосредственно влияют на налоговую базу, а следовательно, на налоговый потенциал региона через формирование доходов граждан, которые расходуются на приобретение продуктов питания и других необходимых товаров и услуг, на накопление капитала.

Финансовые факторы учитывают обеспеченность региона финансовыми ресурсами — собственными и привлеченными. К данной группе следует отнести состояние региональной банковской системы и наличие биржевых институтов.

Инфраструктурные факторы включают транспортно-географическое положение региона и его инфраструктурную обеспеченность. Большое значение в развитии региональной инфраструктуры имеет развитие железнодорожных и магистральных путей сообщения, а также сетей междугородних и международных авиалиний, доведение их до принятого нормативного уровня и создание инвестиционных условий для развития материально-технической транспортной базы.

Производственные факторы позволяют оценить результаты деятельности в основных сферах хозяйствования региона, а также состояние

производственных мощностей.

Инвестиционные факторы зависят от производственного потенциала региона, уровня прямых и портфельных инвестиций. При благоприятном инвестиционном климате приток внутренних и внешних инвестиций в реальный и финансовый секторы региона способствует расширению налоговой базы. Это происходит за счет создания новых производств, применения современных технологий и, как следствие, увеличения объемов производства и товарооборота, роста реальных доходов.

Основным источников инвестиций в регионе являются собственные средства предприятий (прибыль, основные средства, нематериальные активы, амортизационные отчисления и др.), а также привлеченные и заемные ресурсы.

На уровень капитала и его движение в России в период реформ влияют следующие факторы:

- рост цен по натурально-вещественной структуре ВВП;
- перераспределение капитала из сферы производства в сферу обращения с более высокой оборачиваемостью и нормой прибыли на рубль вложенного капитала, а следовательно, приростом абсолютных размеров капитала;
- введение части национального богатства в обмен через куплю-продажу при одновременной кредитной и банковской эмиссии;
- ввоз иностранного капитала в страну, в том числе за счет государственного кредита;
- переоценка стоимости основных средств и товарно-материальных ценностей, т.е. значительной части национального богатства.

Наличие «теневого» сектора оказывает все большее влияние на формирование налогового потенциала в регионе. Нахождение оптимальных путей и методов борьбы с «теневой» экономикой позволяет увеличить налоговый потенциал регионов и страны в целом.

Законодательные факторы

Вторая группа внутренних факторов, влияющих на формирование налогового потенциала региона, включает региональные законодательные факторы, которые характеризуют влияние законодательной и исполнительной власти субъекта РФ на налоговый потенциал региона посредством следующих действий.

1. Введение налогов, если не все установленные Налоговым кодексом РФ региональные и местные налоги введены в действие. Основным достоинством этого способа является стабильное и прогнозируемое поступление средств. Однако введение новых налогов ведет к росту нагрузки на налогоплательщиков. Следовательно, введение налога возможно, когда его появление не повлечет разрушения производственного потенциала.

2. Изменение (увеличение) ставок налогов при условии, что уровень региональных и местных налоговых ставок ниже максимально разрешенного значения. Преимуществом является скорый эффект, тогда как недостатком — увеличение налогового бремени. Кроме того, быстро возникающий при повышении ставок налога эффект в виде увеличения налоговых поступлений в дальнейшем уменьшается.

3. Введение налоговых льгот. Для стимулирования производства и социальной поддержки региональные законодательные органы могут предоставлять льготы посредством снижения налоговых ставок. Следствием предоставления льгот является изменение некоторых других налогов, что соответствующим образом отражается на налоговом потенциале. В целом льготы должны стимулировать развитие налогового потенциала, однако сегодня механизм предоставления льгот не имеет под собой экономического обоснования.

4. Решения региональных органов власти о предоставлении отсрочек по налоговым платежам (налоговые кредиты) в настоящее время получили широкое распространение.

5. Наличие судебной практики и характер финансовых санкций за

нарушение налогового законодательства. Российское законодательство содержит малозначительные санкции за нарушение налогового законодательства и налоговые преступления. К примеру, на 2009 г. по стране из общего числа осужденных за налоговые преступления были назначены следующие наказания²:

- штраф — 8,8%;
- лишение права занимать руководящие должности, связанные с организационно-распорядительными функциями в области хозяйственной, государственной и общественной деятельности — 11,8%;
- условное лишение свободы — 61,8%;
- лишение свободы — 17,6%.

Проблему неуплаты налоговых платежей мы не рассматриваем в контексте данного исследования.

В рамках региональных законодательных факторов можно выделить следующие подгруппы: налоговые (организационные) факторы; управленческие факторы.

Под налоговыми факторами понимаются следующие:

- качество налогового законодательства и его развитие;
- уровень постановки налоговой работы в конкретном регионе и эффективность функционирования налоговых органов;
- статус налоговой службы и налоговых органов;
- состояние бухгалтерской и налоговой отчетности;
- техническое оснащение налоговых органов.

Отметим, что качество работы налоговых инспекторов и эффективность их деятельности зависят от численности налоговых работников, профессионализма персонала и технической оснащенности службы. Эффективность работы налоговых органов в определенной степени влияет на налоговый потенциал, не способствуя вовлечению средств из «теневого» сектора в легальную экономику региона.

Управленческие факторы характеризуют уровень и качество работы непосредственно региональных институтов власти (включая законодательную, исполнительную, судебную), а также различных фондов, общественных организаций и страховых государственных компаний. К данной группе факторов следует отнести:

- структуру органов управления;
- качество и стабильность управленческих кадров;
- техническое оснащение органов управления;
- степень коррумпированности органов власти;
- построение отношений с федеральным центром.

Особое внимание следует уделить региональному налоговому планированию и региональной налоговой политике. Действительно, одним из важных условий формирования налогового потенциала региона является осуществление совокупности экономических и правовых мер на уровне региона по совершенствованию налоговой системы для обеспечения финансовых потребностей региона и государства, реализации запланированных политических, социальных и экономических программ путем перераспределения финансовых ресурсов и изменения направления финансовых потоков³. При этом данная политика должна разрабатываться в соответствии с принятой программой социально-экономического развития на средне- и долгосрочный периоды в зависимости от целей и состояния экономического развития.

В рамках региональной политики на величину налогового потенциала оказывают влияние качество и уровень регионального налогового планирования и прогнозирования, налогового учета и контроля, степень эффективности построения системы управления региональным налогообложением.

Налоговое планирование в регионе представляет собой комплекс мер по определению объемов, структуры и этапов мобилизации налоговых изъятий в региональный бюджет в соответствии с региональными программами⁴.

В зависимости от периода планирования выделяют оперативное (на квартал) и текущее (на финансовый год) налоговое планирование, а также планирование на более отдаленную перспективу — долгосрочное и стратегическое, именуемое в экономической теории налоговым прогнозированием⁵.

Среди внутренних факторов, влияющих на формирование налогового потенциала региона, выделим следующие группы.

1. *Социально-политические факторы*. К ним относятся соотношение частной и государственной собственности в регионе, уровень развития институциональных отношений, социально-политическая напряженность в обществе и др.

2. *Инновационные факторы* включают уровень развития НИОКР и их финансирование, внедрение в регионе достижений НТП. Заметим, что эти факторы не дают быстрой отдачи в виде налоговых поступлений в бюджет. При недостатке средств их финансирование прекращается, как правило, в первую очередь⁶.

3. *Экологические факторы* характеризуют состояние окружающей среды. При определении налогового потенциала в качестве налоговой базы выступает размер ущерба, причиненный природе. При этом налоговые платежи носят компенсационный характер. Решение проблем, связанных с улучшением экологической обстановки региона, введение в хозяйственный оборот все большего количества земель, освоение новых ландшафтных территорий повышает налоговый потенциал аграрной сферы путем расширения налоговой базы.

Все большую актуальность в настоящее время приобретает *человеческий фактор*. В данном случае речь идет о проблеме неуплаты налоговых платежей, что негативным образом сказывается на расширении налогового потенциала региона.

Факторы формирования налогового потенциала региона могут рассматриваться как в статическом, так и в динамическом ракурсе.

Факторы реализации налогового потенциала можно условно разделить на объективные и субъективные. Если к первым относятся действующее налоговое законодательство, уровень развития экономики региона, его отраслевая структура, уровень и динамика действующих цен, объем и структура экспорта и импорта и т.д., то среди субъективных факторов можно выделить состояние региональной налоговой политики, объем предоставляемых льгот, налоговых отсрочек и др.

Однако вряд ли можно однозначно выделить факторы, которые играют основную роль в формировании налогового потенциала. Ранжирование факторов зависит от состояния экономики и развития общественных отношений в регионе. В связи с тем, что финансовое обеспечение полномочий органов местного самоуправления невозможно осуществить без эффективной системы межбюджетного выравнивания, на переходный период (5 лет) Минфином был подготовлен и внесен в Госдуму проект закона о внесении изменений в Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» и в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предусматривающие расширение полномочий субъектов РФ по выравниванию бюджетной обеспеченности муниципалитетов. В указанном законопроекте предлагается изменить механизм взимания отрицательного трансферта, предоставить субъектам право передавать местным бюджетам 10% налога на доходы физических лиц не по подушевому принципу, как установлено действующим законодательством, а дополнительными (дифференцированными) нормативами отчислений от всех налогов (кроме местных) с учетом уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований, заменять по согласованию с муниципальными образованиями (на срок не менее 3 лет) дотации дополнительными (дифференцированными) нормативами отчислений от федеральных, региональных налогов и сборов, специальных

налоговых режимов. Рассмотрим положения данного законопроекта.

Во-первых, устанавливается порядок замены дотаций из регионального фонда финансовой поддержки поселений, регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) и районного фонда финансовой поддержки поселений дополнительными (дифференцированными) нормативами отчислений от федеральных и региональных налогов, специальных налоговых режимов в соответствующие местные бюджеты, а также порядок предоставления субвенций из местных бюджетов в бюджет субъекта Федерации, которые должны применяться в период с 1 января 2006 до 2012 г. По мнению разработчиков законопроекта, данные положения позволят органам государственной власти субъектов Федерации и органам местного самоуправления муниципальных районов при формировании и утверждении проектов бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов обеспечить эффективное и обоснованное выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований в период до 2012 г.

Во-вторых, предусмотрены положения, в соответствии с которыми при формировании и утверждении проектов бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов в 2006-2010 гг. законом субъекта Федерации и нормативным правовым актом представительного органа муниципального района могут быть установлены дополнительные (дифференцированные) нормативы отчислений в местные бюджеты от федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению соответственно в бюджет субъекта Федерации и (или) в бюджет муниципального района в соответствии с Бюджетным кодексом РФ. Предусмотрено также, что дотации из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), регионального фонда финансовой поддержки поселений и районных фондов финансовой поддержки поселений могут быть полностью или частично заменены дополнительными (дифференцированными) нормативами отчислений в местные бюджеты от

федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению соответственно в бюджет субъекта Федерации и (или) в бюджет муниципального района в соответствии с Бюджетным кодексом РФ. При этом дополнительные (дифференцированные) нормативы отчислений в местные бюджеты могут быть установлены только по согласованию с представительными органами поселений или представительными органами муниципальных районов (городских округов).

По мнению специалистов Центра фискальной политики, замена дотаций из региональных фондов поддержки муниципальных образований дополнительными (дифференцированными) нормативами отчислений от всех налогов будет иметь положительный эффект по следующим основаниям. Новая редакция Бюджетного кодекса РФ предусматривает возможность замещения дотаций муниципальным образованиям нормативами отчислений только от налога на доходы физических лиц и только в отношении дотаций, размер которых определен в расчете на одного жителя. Прочие дотации предоставляются исключительно в виде финансовых трансфертов. Такой подход способствует росту доли финансовой помощи в общем объеме доходов местных бюджетов, что приведет к снижению заинтересованности органов местного самоуправления в экономическом развитии, росте налоговой базы и повышению собираемости налогов на территории муниципальных образований. По мнению специалистов Центра фискальной политики, замещение по согласованию с муниципальными образованиями дотаций, предоставляемых местным бюджетам из регионального фонда финансовой поддержки поселений и из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), дополнительными нормативами отчислений не только от налога на доходы физических лиц, но и от любых налогов, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Федерации, позволит сократить встречные финансовые потоки между бюджетами субъекта Федерации и муниципальных образований, а также будет

способствовать финансовой самостоятельности органов местного самоуправления и стимулировать экономическое развитие муниципальных образований.

Представляется, что оценка названного положения, данная специалистами Центра аналитических исследований Конгресса муниципальных образований, более объективна. Суть ее в том, что бюджеты муниципальных образований формировались на основе дифференцированных нормативов. Однако Федеральным законом от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» (утратил силу с 1 января 2006 г.) устанавливались пределы, ниже которых нормативы отчислений от того или иного налога нельзя было установить. Так, подоходный налог устанавливался в размере не менее 50% в среднем по субъекту Федерации. Несмотря на применение такого механизма, доля доходов местных бюджетов в консолидированных бюджетах субъектов Федерации стабильно сокращалась, разрыв между доходами и расходами ежегодно увеличивался. Как итог, потребовалось принять Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наряду с новым Бюджетным кодексом РФ, которые должны были изменить ситуацию. В настоящее время в связи с принятием нового Бюджетного кодекса РФ и упразднением Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» возврат к дифференцированным нормативам отчислений от всех федеральных и региональных налогов приведет к полной неопределенности и непредсказуемости при формировании бюджетов муниципальных образований.

Еще одним аргументом против установления дифференцированных нормативов отчислений от налогов стало то, что для большинства субъектов Федерации невозможна выработка единого системного подхода к различным муниципальным образованиям региона при формировании их бюджетов, который позволял бы решать задачу объективного выравнивания через

дифференцированные нормативы нескольких сотен муниципальных образований, что приведет к субъективизму в выравнивании бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Кроме того, установление дифференцированных нормативов (предлагается снижение коэффициента с 2,0 до 1,3) при взимании отрицательного трансферта излишне, ибо вполне достаточно наличие такого регулирующего механизма.

В-третьих, законопроект предусматривает, что органы государственной власти субъекта Федерации обязаны установить в порядке, предусмотренном ст. 1 законопроекта, единые и (или) дополнительные (дифференцированные) нормативы отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц, исходя из зачисления в местные бюджеты не менее 10% налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Федерации от указанного налога. Согласно положениям законопроекта дополнительные (дифференцированные) нормативы отчислений в местные бюджеты от федеральных и (или) региональных налогов и сборов, специальных налоговых режимов должны утверждаться на срок (не менее 3 лет), в течение которого изменение данных нормативов отчислений не допускается. Указанные положения законопроекта должны создать дополнительные условия и стимулы для органов местного самоуправления муниципальных образований по развитию налоговой базы на соответствующей территории, привлечению инвестиций и комплексному социально-экономическому развитию муниципальных образований.

Выводы

1. Одним из аргументов против установления дифференцированных нормативов отчислений от налогов является то, что для большинства субъектов Федерации невозможно выработать единый системный подход к различным муниципальным образованиям регионов при формировании их бюджетов, который решал бы задачу объективного выравнивания через дифференцированные нормативы нескольких сотен муниципальных

образований, что приведет к субъективизму в выравнивании бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

2. Установленные федеральным законодательством крайне ограниченные налоговые полномочия органов власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления позволяют перекладывать политическую и финансовую ответственность за сбалансированность территориальных бюджетов и состояние социальной сферы на федеральный центр. Перечень и налогооблагаемая база региональных местных налогов заведомо недостаточны для финансирования расходов соответствующих бюджетов, при этом полномочия по регулированию данных налогов на региональном и местном уровнях весьма ограничены.

3. Дифференциация нормативов по регионам должна проводиться по единой методике, с учетом объективно обусловленных географических, природно-климатических и социально-экономических особенностей. Бюджетные нормативы должны использоваться только для расчета финансовой помощи регионам и не могут предопределять уровень и структуру бюджетных расходов субъектов Федерации.

Примечания

1. Паскачев А.Б. Налоговый потенциал экономики России. М., 2001.
2. Вишневецкий В. Уклонение от уплаты налогов и рациональный выбор налогоплательщика // Вопросы экономики. 2010, № 2.
3. Вачугов И.В. Налоги и налоговый потенциал региона. Н. Новгород, 2008.
4. Вачугов И.В. Налоги и налоговый потенциал региона.
5. Лавров А. Бюджетный федерализм и финансовая стабилизация // Вопросы экономики. 2008, № 8.
6. Лермонтов Ю.М. Об основных характеристиках доходных источников федерального бюджета на 2008-2010 гг. // Финансы и кредит. 2007, № 44.

1. Paskachev A.B. *Nalogovyj potencial jekonomiki Rossii. M., 2001.*
2. Vishnevskij V. *Uklonenie ot uplaty nalogov i racional'nyj vybor nalogoplatel'wika // Voprosy jekonomiki. 2010, № 2.*
3. Vachugov I.V. *Nalogi i nalogovyj potencial regiona. N. Novgorod, 2008.*
4. Vachugov I.V. *Nalogi i nalogovyj potencial regiona.*

5. *Lavrov A. Bjudzhetnyj federalizm i finansovaja stabilizacija // Voprosy jekonomiki. 2008, № 8.*
6. *Lermontov Ju.M. Ob osnovnyh harakteristikah dohodnyh istochnikov federal'nogo bjudzheta na 2008-2010 gg. // Finansy i kredit. 2007, № 44.*