

---

---

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ РОССИЙСКОГО НАЛОГОВОГО ФЕДЕРАЛИЗМА КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ ИНДУСТРИАЛЬНО РАЗВИТЫХ РЕГИОНОВ\*

Татаркин Д.А.

*В статье рассматриваются проблемы повышения конкурентоспособности индустриально развитых регионов на основе оптимизации системы разграничения налоговых полномочий и налоговых доходов, стимулирующей органы власти разных уровней развивать собственный налоговый потенциал, формировать экономические источники для саморазвития и осуществлять ответственную финансовую политику в интересах населения. Основной предпосылкой исследования стало обоснование возможности переноса принципов конкуренции на взаимоотношения органов власти различного уровня, определяя тем самым экономические преимущества децентрализованной системы управления территориальным развитием.*

Реализованные в 2001 – 2007 гг. новации в российском налоговом и бюджетном законодательстве обозначили существенный сдвиг в расстановке «налоговых сил» между федеральным центром, регионами и муниципалитетами. Доля федерального центра в совокупных налоговых ресурсах страны существенно повысилась, соответственно, снизилась доля территорий. Это вызвало усиление противоречий экономических интересов Федерации и части регионов. Наибольший урон в результате налоговых изменений понесли индустриально развитые регионы, которые в последние годы, благодаря своим усилиям по развитию «собственного» экономического и налогового потенциала, вплотную приблизились к статусу финансово-бюджетной самодостаточности. Сегодня эти регионы оказались в положении дотационности и финансовой зависимости от федерального центра.

Анализ изменений налогового законодательства в 2001 – 2007 гг. позволяет выделить ряд проблем, характерных для индустриально развитых регионов. Во-первых, сложившаяся модель распределения налоговых доходов приводит к тому, что бюджеты индустриальных регионов в большей мере подвержены рискам внутриэкономической конъюнктуры. При этом единственным стабилизирующим элементом выступает федеральная финансовая помощь, роль которой в последнее время существенно возросла.

Во-вторых, власти индустриальных регионов в результате реформы налоговой системы практически полностью лишились возможности легитимно воздействовать на экономический климат на подведомственной территории. Из числа налоговых льгот за ними пока сохраняется право изменять ставку налога на прибыль в пределах 4 процентных пунктов (фактически по сужающемуся кругу экономических агентов) и устанавливать ставку налога на имущество организаций (при наличии федерального максимума). Наиболее же действенным инструментом для них сегодня становится предоставление инвестиционных налоговых кредитов, которые носят индивидуальный характер. Происходит постепенный переход от общего принципа предоставления налоговых

---

\* Статья подготовлена на средства гранта Президента РФ для государственной поддержки ведущих научных школ Российской Федерации НШ-339.2008.6.

льгот к индивидуальному, что приводит к неравноправной конкурентной борьбе и коррупции.

В-третьих, незавершенность реформирования налогообложения имущества (включая землю) предприятий и физических лиц, предопределяющая низкие объемы налоговых поступлений в бюджеты территорий, на которых расположены промышленные предприятия, создает негативные стимулы для территориальных властей поиска неформальных источников доходов и реализации условно «теневой» налоговой политики.

В-четвертых, преимущество налоговой системы и налоговой политики, в основе которой лежит налогообложение доходов и ресурсов предприятий (прежде всего крупных предприятий), предопределяет консервацию значительной асимметрии налоговых доходов региональных и местных бюджетов, а также сохраняет проблему неэффективной конкурентной борьбы территориальных органов власти за регистрацию крупных предприятий-налогоплательщиков.

Представляется, что на федеральном уровне не сложилось достаточно четкого понимания того, какие же изменения в сфере налогового и межбюджетного регулирования в краткосрочной и долговременной перспективе способны обеспечить стабильный социально-экономический рост за счет усиления промышленно развитых регионов. Нельзя считать нормальной ситуацию, при которой один и тот же факт – увеличение доли федерального бюджета в налоговом потенциале консолидированного бюджета страны в одних случаях трактуется как эффективная мера, соответствующая социально-экономическим и политическим интересам страны, а в других – как явно им противоречащая.

По нашему мнению, централизация налоговых поступлений приемлема, во-первых, только в том случае, если есть очевидные свидетельства, что она осуществляется не в урон интересам и ресурсам долговременного социально-экономического развития индустриальных территорий, выступающих «локомотивами» роста экономики страны; во-вторых, если она непосредственно обеспечивает лучшее удовлетворение потребностей населения; в-третьих, если централизация принимается не как стратегическое направление развития экономических основ федеративных отношений, а только как временный маневр, связанный с необходимостью решить задачи чрезвычайного характера и закрепить тенденции социально-экономического оживления и подъема в стране. В этом смысле происходящее ныне в налогово-бюджетной сфере России может быть принято только как неизбежное следствие начальной фазы экономического подъема, когда он еще не имеет устойчивых воспроизводственных предпосылок и не охватил в полной мере абсолютное большинство субъектов РФ. Это позволяет очертить качественные границы для тенденций централизации и перехода к необходимому сочетанию принципов централизации и децентрализации. Например, такой границей, на наш взгляд, можно было бы считать переход в стадию устойчивого подъема (не менее 3 лет устойчивого прироста ВВП) для примерно 3/4 регионов России. Большой период требуется для реализации такой предпосылки децентрализации, как существенное сужение степени социально-экономической дифференциации субъектов РФ.

Реформирование межбюджетных отношений в России, как нам представляется, ставило несколько целей (основной и сопутствующих ей). В качестве *основной цели* было выбрано обеспечение сбалансированности территориальных бюджетов (принципиально важно, не лишая заинтересованности и ответственности региональных и мест-

ных органов власти развивать налоговый потенциал территорий и экономно расходовать бюджетные средства) как необходимого условия реализации полномочий, возложенных на каждый уровень власти, и предоставления равных возможностей населению на всей территории страны в получении бюджетных услуг в объеме и качестве не ниже предусмотренных государственными социальными гарантиями при равном участии в формировании налоговых доходов.

*К сопутствующим или промежуточным целям* были отнесены разграничение расходных функций между уровнями власти во взаимосвязи с перераспределением доходных источников. При этом реформирование распределения налоговых доходов и налоговых полномочий предполагало реализацию следующих мер. Во-первых, четкое и обоснованное разграничение на постоянной основе налогов и других платежей: полностью разделенных по их видам или частично разделенных (совместных) между уровнями налогово-бюджетной системы (в процентных долях или по разделяемым налоговым ставкам). Разграничение необходимо было осуществить с учетом естественной природы тех или иных налоговых инструментов и степени их распространенности на территории страны. Во-вторых, в процессе межбюджетного регулирования требовалось установить временное (с указанием срока) распределение на формализованной основе совместных налогов, используемых в качестве регулятора бюджетно-налоговых межбюджетных отношений должны были реализовываться через выполнение выравнивающей функции бюджетного федерализма и стимулирующей функции налогового федерализма. В настоящее время в Российской Федерации внимание сосредоточено, прежде всего, на выравнивании бюджетной обеспеченности. В то же время почти не видно стимулирование усилий территориальных органов власти развивать собственный налоговый потенциал. Именно стимулирующая функция, «работая» на социально-экономический подъем в субъектах РФ, призвана в перспективе создать условия для нормализации межбюджетных отношений на основе увеличения душевых показателей ВРП и налогового потенциала индустриальных регионов, а также известного сглаживания уровней социально-экономического развития субъектов РФ. При этом баланс названных двух функций должен быть четко выражен не только концептуально, но и непосредственно в самой «рабочей структуре» и используемых инструментах межбюджетных отношений, в том числе и конкретно применительно к финансовым потокам, движущимся в этой системе финансовых отношений (минимизация встречных потоков).

Между тем, последние изменения в налогово-бюджетном процессе страны характеризуются еще большим усилением акцента только на выравнивающую функцию бюджетного федерализма, что, по нашему мнению, предполагает неизбежность длительной консервации сложной и противоречивой ситуации в данной сфере. Проведенный нами анализ показывает, что реализованные изменения в действительности способны лишь немного улучшить положение в резко отстающих регионах России, не имея в виду поддержку за счет инструментов налогового федерализма факторов (источников) их долговременной экономической стабилизации.

Это тем более требует убедительных доказательств, что централизация налоговых доходов осуществляется в интересах развития стимулирующей функции, чего, однако, не происходит на деле. При этом «гашение» стимулирующей функции происходит не только за счет более высокой степени централизации совокупного налогового потенциала, но и за счет того, что взят курс на финансовое выравнивание через выде-

ление трансфертов, субсидий, субвенций и полный отказ от использования регулирующих налогов без замены их бюджетоформирующими собственными налогами.

Справедливости ради стоит отметить, что в 2006-2007 гг. были внесены изменения в методику распределения дотаций Федерального фонда финансовой поддержки регионов, положительно влияющие на заинтересованность территориальных органов власти в развитии собственного налогового потенциала. В частности, при определении регионального налогового потенциала был изменен порядок расчета добавленной стоимости. В соответствии с новой методикой, если темп роста величины добавленной стоимости по региону превышает темп роста величины добавленной стоимости в среднем по Российской Федерации, то величина добавленной стоимости по субъекту РФ должна определяться исходя из среднероссийского уровня. Данная норма позволяет получить дополнительный выигрыш наиболее динамично развивающимся индустриально развитым регионам, так как расчетный уровень их налогового потенциала оказывается ниже фактического. Однако, на наш взгляд, выделение дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки регионов должно решать, прежде всего, задачу снижения межрегиональной бюджетной асимметрии, и уже во-вторых – не создавать негативных стимулов к финансовому иждивенчеству. Поэтому делать упор на стимулирующую функцию при распределении данных дотаций, на наш взгляд, неправильно. Стимулирование регионов к увеличению налогового потенциала целесообразнее осуществлять посредством налоговых инструментов регулирования территориального развития.

Таким образом, в процессе формирования российской модели налогового федерализма нам представляется необходимым повысить налоговые доходы территорий и расширить их полномочия по регулированию условий налогообложения. Безусловно, особенно в этом заинтересованы промышленные регионы. В среднесрочной перспективе по мере распространения экономического роста на все большее количество регионов, снижения межрегиональной асимметрии и повышения качества регионального политического процесса реализуемая на текущий момент концепция «один налог – один бюджет» должна быть трансформирована в концепцию «совместного ведения», включающую активное применение совместного использования налогооблагаемых баз и пропорциональное расщепление налоговых доходов. При этом дальнейшее совершенствование налогового федерализма, на наш взгляд, должно осуществляться в русле разворачивания цивилизованных институциональных конкурентных отношений по поводу формирования и распределения налогов, преодоления субъективизма в финансовых взаимоотношениях органов власти разного уровня, стимулирования субфедеральных органов власти развивать собственный налоговый потенциал, а также в направлении снижения межрегиональной налоговой асимметрии. Рассмотрим каждое из 4 указанных направлений более подробно.

*Во-первых, совершенствование российского налогового федерализма должно осуществляться в направлении разворачивания цивилизованных институциональных конкурентных отношений по поводу налогов.* В рамках данного направления требуется реализация институциональных мер системного характера, создающих эффективную институциональную среду для взимания, распределения и использования налогов в целях удовлетворения общественных интересов. Наиболее важными среди них являются:

- устранение нечеткостей и противоречий в законодательной базе по поводу взимания, распределения и использования налогов, ведущее к снижению неопределенности и налоговых рисков;
- обеспечение разумного баланса прав налогоплательщиков и уполномоченных налоговых органов, в том числе посредством повышения эффективности института судебной власти, а также реализации конституционной нормы презумпции невиновности;
- формирование цивилизованной налоговой культуры и знаний у населения;
- повышение в обществе социального статуса налогоплательщиков, публично раскрывающих информацию об уплаченных налогах, полученных налоговых кредитах и льготах;
- придание налоговым институтам принуждения (налоговой инспекции, таможенным органам и т.д.) большей открытости и доступности;
- повышение адаптируемости налоговой системы к изменяющимся социально-экономическим условиям, в том числе на основе изучения зарубежного опыта, импортируя необходимые налоговые институты, адекватные российским условиям;
- ориентирование налоговой системы на рост благосостояния общества, а не отдельных групп социальных и экономических интересов;
- преодоление коррупции в органах государственной и муниципальной власти, снижение доли «теневой» экономики;
- повышение качества регионального политического процесса, являющегося важнейшим механизмом обеспечения реальной подотчетности региональных и местных органов власти перед населением за проводимую ими налоговую и бюджетную политику.

*Во-вторых, крайне важно преодоление субъективизма в финансовых взаимоотношениях органов власти разного уровня.*

Актуальность принятия мер в данном направлении вызвана тем, что российской модели налогово-бюджетного федерализма до сих пор присуща институциональная проблема мягких бюджетных ограничений и недостаточная формализованность процесса выделения финансовой помощи регионам из федерального бюджета.

Несмотря на проведенные реформы, отличительными характеристиками данного вида федеральных бюджетных расходов по-прежнему являются значительные суммы средств, распределяемых в порядке межбюджетного регулирования без наличия каких-либо методологических и финансово-экономических обоснований. Так, в общем объеме переданных ресурсов доля финансовой помощи, распределяемой на неформализованной основе, в 2000 – 2007 гг., по нашим оценкам, составила порядка 40 %. В последние годы изменения размера финансовой помощи стали достаточно привычными, что ставит под сомнение эффективность проведенной реформы распределения финансовой помощи регионам. Проблема ежегодного пересмотра закона о бюджете и увеличения изначально предусмотренных сумм, направляемых в региональные бюджеты, заключается не только в том, что дополнительно выделяемые суммы не подлежат распределению в соответствии с формализованной процедурой, лежащей в основе подготовки закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год. Ежегодное увеличение размеров финансовой помощи по сравнению с первоначально заявленными суммами, а также отсутствие заранее известных правил распределения этих дополнительных средств приводит к существенному смягчению бюджетных ограничений суб-

федеральных властей. Другими словами, в случае, если региональные власти заранее ожидают увеличения объемов финансовых ресурсов, направляемых в регионы, а также предполагают отсутствие формальных правил распределения этих ресурсов, то это оказывает негативное воздействие на эффективность их деятельности.

Решение данной проблемы, на наш взгляд, возможно за счет активизации выравнивающей функции налогового федерализма, обеспечивающей снижение объемов встречных финансовых потоков. С этой целью предлагается использовать опыт ФРГ, Австрии, Австралии в части распределения НДС между уровнями бюджетной системы как замены федеральных трансфертов.

Суть предлагаемого для использования в России подхода состоит в следующем. 50 % налога на добавленную стоимость на товары (работы, услуги), производимые (выполняемые, оказываемые) на территории Российской Федерации, поступают в доход федерального бюджета. 25 % НДС используется для наполнения ФФПР (т. е. восстанавливается первоначальный порядок формирования ФФПР, который действовал в 1994 г.). Наконец, самое важное, 25 % НДС перераспределяются между консолидированными бюджетами субъектов Российской Федерации пропорционально численности населения.

Во избежание негативных последствий применение предложенного подхода требует соблюдения ряда условий:

- с целью исключения возможности создания оффшоров льготы по НДС субъектами РФ предоставляться не могут;
- пропорции расщепления НДС не могут пересматриваться чаще, чем один раз в 3-5 лет, чтобы максимально стимулировать регионы к развитию собственной налоговой базы;
- для создания единых условий для всех субъектов РФ, регионам, которым требуется дополнительное перечисление средств сверх 100 % собираемого на их территории НДС, устанавливается абсолютная сумма дополнительных перечислений, которая в течение 3 – 5 лет может корректироваться только на величину инфляции.

При реализации предложенного подхода выиграет абсолютное большинство индустриально развитых регионов. Проигравшие регионы можно условно объединить в 2 группы. Первая — регионы с большой рентной составляющей за счет добычи на их территории природных ресурсов. Вторая — регионы с большой рентной составляющей за счет географического положения, концентрации властных и финансовых структур.

Данный подход позволит:

- вдвое сократить количество промышленных регионов, нуждающихся в финансовой поддержке из федерального бюджета, что сократит вертикальную и горизонтальную разбалансированность бюджетной системы;
- сократить количество регионов, получающих сверхдоходы за счет рентных поступлений;
- в основном разрешить проблему платежей естественных монополий по месту фактической деятельности, а не по месту размещения головной компании.

Следует отметить, что подход по пропорциональному распределению между территориями сумм налога с 2007 года в России начал применяться в отношении акцизов на бензин, дизельное топливо и моторное масло и акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей спирта этилового свыше 9 до 25 процентов включительно (за исключением вин) и алкогольную продукцию с объемной долей спирта этилового свы-

ше 25 процентов (за исключением вин), производимую на территории России. На наш взгляд, использование этих налогов в качестве регулирующих также вполне оправданно, но имеет определенные ограничения в связи со спецификой налогооблагаемой базы. Так, использование акциза на нефтепродукты имеет целевой характер – финансирование дорожного хозяйства субъектов РФ, что слабо связано с его налоговой базой, а распределение акцизов на алкогольную продукцию хотя и ориентировано на выравнивание бюджетной обеспеченности территорий, но практически не будет иметь эффекта стимулирования органов власти развивать собственный налоговый потенциал. При этом возможно повышение заинтересованности территорий в более эффективном администрировании этих платежей. Вместе с тем, принципиально важно официально утвердить методику расчета пропорций распределения сумм акцизов между бюджетами субъектов Федерации, чтобы придать данному процессу формализованный и прозрачный характер, минимизируя субъективизм и проявление неформальной конкурентной борьбы «по горизонтали» за налоговые доходы.

Важнейшим инструментом межбюджетного выравнивания также может стать механизм налогового трансферта, активно используемый в Канаде, США, Австралии, Германии. На наш взгляд, целесообразно заменить неформализованный канал финансовой помощи регионам – трансферты на покрытие дефицита региональных бюджетов, введенные в 2004 году, на налоговый трансферт по налогу на прибыль предприятий. Существенным преимуществом данной формы финансовой помощи по сравнению с действующей является появление заинтересованности у индустриальных регионов в развитии собственного экономического потенциала. Иными словами, у территорий появляется дополнительный инструмент по привлечению инвестиций в рамках управляемой и разумной межрегиональной конкуренции.

Субъективизм в налоговых взаимоотношениях между уровнями власти усиливается также из-за централизации процесса налогового администрирования. В Российской Федерации контроль над соблюдением законодательства о налогах и сборах, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты налогов, сборов и других обязательных платежей налогоплательщиками осуществляют федеральные налоговые органы: Федеральная налоговая служба России, Федеральная таможенная служба, Федеральная служба по экономическим и налоговым преступлениям и их территориальные подразделения.

С одной стороны, в федеративном государстве, состоящем из 86 регионов, единая централизованная система налоговых органов позволяет минимизировать издержки по налоговому администрированию. В то же время есть основания полагать, что федеральные налоговые органы в большей мере уделяют внимание федеральным налоговым платежам. Более того, на текущий момент существуют проблемы получения информации о налоговой задолженности в территориальные бюджеты и координации действий между федеральными налоговыми органами и субфедеральными органами власти при реализации региональной и местной налоговой политики. Нередки случаи, когда местные органы власти не могут получить информацию о налоговой задолженности в местный бюджет крупных предприятий-налогоплательщиков. Обратной стороной информационной асимметрии является изменение правил налогообложения и предоставление налоговых льгот региональными и местными органами власти без учета возможного роста издержек администрирования. В конечном итоге все это затрудняет оценку эф-

фактивности предоставления налоговых льгот и кредитов на региональном и местном уровне.

На наш взгляд, с учетом предстоящей реформы налогообложения имущества и земли, неизбежно влекущей повышение нагрузки на налоговые органы, необходимо разработать процедуру согласования действий территориальных налоговых подразделений с органами власти на местах, а также предусмотреть возмездность (платность) администрирования региональных и местных налогов. Это повысит не только объективность и формализованность процесса взаимодействия налоговых органов и территорий, но также увеличит финансовую ответственность друг перед другом. Альтернативным вариантом может стать создание региональных и местных налоговых органов, однако, на наш взгляд, первый вариант в экономическом плане более предпочтителен.

Решение проблемы субъективизма в налоговых взаимоотношениях органов власти разного уровня также во многом зависит от качества процедуры согласования интересов. Как известно, эффективность иерархической структуры власти во многом зависит и от того, насколько обоснованно разграничены по уровням ее функции и, одновременно, от того, насколько четко организованы согласование интересов и конструктивное взаимодействие между уровнями власти, ограничивающие негативные проявления институциональной конкурентной борьбы. Особенно эта проблема актуальна при изменении в целом налогового законодательства, где требуется разработка и внедрение четкой процедуры согласования интересов между различными уровнями власти, поскольку большинство налоговых баз тесно взаимосвязано друг с другом. Речь идет о том, что изменение правил исчисления одного налога приводит к изменению других налоговых баз. Федеральный центр может внести изменения в налоговое законодательство в части налогов и сборов, зачисляемых в федеральный бюджет, что нередко приводит к снижению налогооблагаемой базы для налогов и сборов, зачисляемых в региональные и местные бюджеты. Например, увеличение вывозных таможенных пошлин, которые поступают исключительно в федеральный бюджет, может привести к снижению налоговой базы по налогу на прибыль, значительная доля которого зачисляется в бюджеты субъектов Федерации.

*Третьим направлением совершенствования системы налогового федерализма в России, на наш взгляд, должно стать создание институциональных условий, стимулирующих субфедеральные органы власти развивать собственный налоговый потенциал и дестимулирующих проведение ими условно «теневой» налоговой политики.*

Повышение заинтересованности промышленных регионов развивать собственный налоговый потенциал зависит от ряда факторов. Во-первых, требуется обеспечение соответствия налоговых доходов и расходов на каждом уровне бюджетной системы. Во-вторых, необходимо наделение субфедеральных органов власти полномочиями в сфере регулирования налогообложения.

При принятии решений следует ориентироваться на два основных институциональных правила распределения налоговых полномочий:

1. Субфедеральные органы власти в интересах реализации эффективной бюджетной политики должны обладать достаточными полномочиями по регулированию бюджетоформирующих налогов.

2. Субфедеральные органы власти должны обладать возможностью влиять на объем налоговых поступлений путем принятия собственных решений в области налоговой политики в пределах, установленных федеральным законодательством (напри-

мер, через изменение региональной налоговой ставки, предоставление региональных налоговых льгот).

На наш взгляд изменения должны коснуться разграничения полномочий по следующим налогам: налога на доходы физических лиц, налога на прибыль предприятий, НДС, налога на добычу полезных ископаемых, специальных налоговых режимов. Кроме того, большим резервом увеличения налогового потенциала индустриальных территорий является реформирование налогов на имущество и землю в части внедрения рыночной оценки объектов недвижимости. Кратко остановимся на некоторых предложениях, наиболее актуальных для регионов с высокой концентрацией крупных и средних промышленных предприятий.

*Налог на доходы физических лиц.* Существуют серьезные аргументы в пользу закрепления налога на доходы физических лиц за субфедеральными бюджетами. При этом необходимо решить, в какой форме и в каком объеме должны быть переданы полномочия по регулированию условий подоходного налогообложения. Как правило, предлагаются три варианта: 1) закрепить налог в качестве «регулирующего» источника доходов за федеральным уровнем с долевым разграничением на постоянной основе поступлений между федеральным и региональными бюджетами; 2) заменить единый подоходный налог двумя или даже тремя подоходными налогами (федеральный, региональный, местный), взимаемыми с одной и той же, определенной на федеральном уровне, налоговой базы; 3) наделить субфедеральные власти ограниченными полномочиями по регулированию федерального подоходного налога.

С учетом обозначенных выше институциональных правил мы считаем наиболее оптимальным реализовать третий вариант и предоставить субфедеральным органам власти право регулировать дополнительную ставку единого подоходного налога с физических лиц в установленных на федеральном уровне пределах, а также вводить адаптированные к территориальным условиям налоговые льготы и вычеты. Данные изменения будут способствовать повышению социальной справедливости налогообложения доходов населения в разрезе территорий, а также увеличению самостоятельности субфедеральных властей в определении своей бюджетной обеспеченности, и тем самым усилению их ответственности перед избирателями, плательщиками подоходного налога.

*Налог на прибыль предприятий.* Мы считаем вполне обоснованным действующий порядок распределения поступлений и разграничения полномочий по налогу на прибыль предприятий. Однако, на наш взгляд, наделение правом субфедеральных властей предоставлять предприятиям инвестиционную льготу (помимо снижения налоговой ставки в пределах 4 процентных пунктов) могло бы способствовать не только повышению степени свободы и ответственности регионов за проводимую на своих территориях налоговую политику, но и уменьшению уклонения от уплаты налога, оттока финансовых средств за рубеж и созданию здоровой конкуренции между индустриально развитыми регионами за привлечение инвестиций. Применение инвестиционной льготы, на наш взгляд, более экономически оправданно по сравнению с недавно установленным в Налоговом кодексе РФ механизмом принятия к зачету суммы НДС по капитальным вложениям в «режиме реального времени». Новая схема вычета входного НДС по капитальному строительству в конечном итоге не снижает налоговую нагрузку на хозяйствующих субъектов (ибо им предлагается вернуть их же деньги, но лишь несколько раньше), при этом она способна создать еще один канал занижения налоговой

базы и ухода от налогообложения, а также чревата усложнением администрирования. Кроме того, принятие к зачету НДС в режиме реального времени стимулирует предприятия к скорейшему вводу и регистрации в органах БТИ строящихся объектов недвижимости, что может негативно сказаться на поступлениях по налогу на имущество предприятий в региональные бюджеты.

Альтернативой инвестиционной льготы может стать федеральный налоговый трансферт в виде предоставления субфедеральным властям права дополнительно регулировать ставку по налогу на прибыль (еще плюсом к 4 п.п., установленным в Налоговом кодексе РФ).

*Налог на добавленную стоимость.* Ранее в статье нами был предложен механизм его распределения между субъектами Федерации. Однако следует отметить, что определенным недостатком рассмотренного механизма является усложнение администрирования НДС в части возмещения налога из федерального бюджета. Кроме того, в условиях увеличения объемов экспорта и высоких темпов экономического роста, сопровождающегося ростом инвестиций в основные средства, будет происходить снижение абсолютного размера поступлений НДС. Сегодня в России сложилась ситуация, когда наблюдается сокращение налоговой базы НДС по отношению к ВВП страны. При определенных экономических тенденциях вполне возможно, что суммы возмещения перекроют суммы уплаты НДС. Таким образом, эффективность подхода пропорционального распределения НДС между субъектами Федерации как выравнивающего инструмента будет зависеть от реализации в экономике структурных реформ, направленных на повышение в валовом продукте доли продукции с высокой степенью переработки (большим объемом добавленной стоимости), а также совершенствования администрирования НДС.

Таким образом, расширение налоговых полномочий региональных и местных властей позволит в большей мере учитывать социально-экономические, природно-климатические, демографические и др. особенности при реализации территориальной налоговой политики. Предлагаемые меры в долгосрочном плане позволят не только повысить ответственность и расширить возможности территориальных органов управления развивать собственный экономический потенциал, но также создать институциональные предпосылки для устранения стимулов к проведению условно «теневой» налоговой политики и формированию реальной социальной ответственности бизнеса перед обществом.

*Четвертым направлением при реформировании налогового федерализма должно стать повышение конкурентоспособности территорий через снижение налоговой асимметрии и повышение гибкости системы налогового федерализма.*

Во-первых, снижение межрегиональной налоговой асимметрии возможно за счет повышения гибкости системы налогового федерализма. Мы считаем, что поставленная федеральными органами власти конечная цель – четкое разграничение компетенции, его закрепление на долгосрочной основе и уход от «совместного ведения», в том числе и в отношении регулирования налоговой базы, представляется не такой уж однозначной. Учет конкурентных свойств налогового федерализма позволяет утверждать, что разграничение полномочий не может иметь одну направленность. Существует опасность, что управленческие преимущества, которые дает структура «один налог – один бюджет», могут быть обесценены риском потери управленческой гибкости,

в особенности для субфедеральных органов власти. Это, в свою очередь, может негативно сказаться на развитии конкурентоспособности индустриальных регионов.

Российская модель налогового федерализма в условиях аномальной межрегиональной дифференциации обязана быть гибкой и легкоадаптируемой к региональным и местным особенностям. Таким механизмом мог бы стать институт совместного ведения – совместное использование налоговых баз, расщепление налоговых поступлений. Благодаря сочетанию в нем преимуществ «вертикальной» и «горизонтальной» конкуренции и кооперации, он способен обеспечить реальную автономию и ограниченную со стороны федерального центра конкуренцию регионов при проведении собственной экономической политики.

Практика последнего десятилетия показала важность проведения эффективной налогово-бюджетной политики на территориальном уровне. Планомерная работа по формированию благоприятного предпринимательского и инвестиционного климата в регионе, совершенствованию налоговой законодательной базы, обеспечивающей снижение налоговых рисков для отечественных и зарубежных инвесторов, позволила многим регионам усилить свою роль в территориальной структуре Российской Федерации и значительно снизить финансовую зависимость от федерального бюджета. В этом процессе все большее значение приобретают правовые аспекты налогово-бюджетного федерализма. С их помощью обеспечивается создание в регионах нового институционального поля, способствующего развитию цивилизованных рыночных отношений и установлению партнерских отношений государства и бизнеса.

Значительным нереализованным потенциалом повышения конкурентоспособности территорий обладает расширение процесса межрегионального сотрудничества. Посредством проведения согласованной налоговой политики заинтересованные региональные и местные органы власти могут стимулировать общие приоритетные отрасли экономики, решать актуальные социальные и экологические задачи, повышать эффективность администрирования налогообложения малого бизнеса. Реализация принципа межрегионального сотрудничества может способствовать объединению налоговых ресурсов соседних друг с другом территорий с целью развития общих конкурентных преимуществ. Конкурентная борьба, таким образом, будет трансформироваться из модели «все против всех» в модель формирования территориальных анклавов роста.

Полагаем, что на межрегиональном уровне институт налогового федерализма может успешно быть встроен в систему «государственно-частного партнерства» и «корпоративного управления». Для этих целей при активной поддержке межрегиональных государственных институциональных структур, органов власти разного уровня, с привлечением государственного и частного бизнеса, ученых и специалистов могут создаваться корпорации (агентства) территориального развития, которые бы координировали «по вертикали» и «по горизонтали» предоставление налоговых льгот и кредитов, обеспечивали гармонизацию налоговых ставок и вычетов, осуществляли экспертную оценку объектов рыночной инфраструктуры, оказывали бы консалтинговые услуги для органов власти и предприятий.

Повышение гибкости системы налогового федерализма также возможно за счет выстраивания асимметричных налоговых отношений территорий и федерального центра. Мы считаем, что результативность и бесконфликтность данного процесса, прежде всего, будет зависеть от принятого механизма согласования интересов, который должен обеспечить консенсус не только двух договаривающихся сторон (федерации и кон-

кретного ее субъекта), но также и остальных регионов. Например, такой механизм может включать утверждение двусторонних договоров и соглашений большинством субъектов Федерации. Также реализация асимметричных отношений возможна посредством ранжирования регионов на основе научно обоснованных критериев и принципов, оценивающих как налоговый потенциал территории, так и бюджетную нагрузку.

Среди уже имеющихся форм согласования интересов федеральных и региональных органов власти наибольшую известность получили двусторонние договоры и соглашения, заключаемые в соответствии со ст. 11 Конституции РФ. Зарубежная практика свидетельствует об исключительно высокой эффективности договорно-согласительных механизмов, которые при надлежащем использовании обеспечивают ответственность органов власти по взаимным обязательствам и способствуют поддержанию конституционного правопорядка. Сложившееся в общественном мнении негативное отношение к договорной практике в Российской Федерации связано не с сущностью договорных механизмов, а с тем, что заключенные в 90-е годы прошлого столетия договоры и соглашения имели четко выраженную политическую окраску, создавали недопустимые в федеративном государстве режимы налоговых преференций в одних регионах в ущерб другим, не контролировались федеральной властью и т.п.

В то же время в период широкого распространения договорной практики были отработаны многие необходимые процедуры использования договорного процесса, его регулирования постановлениями Конституционного суда, использования договоров и соглашений для взаимоприемлемого решения самых разных вопросов (например, о передаче субъектам Федерации части полномочий, о снятии разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и др.). Договоры и соглашения доказали свою пригодность для организации взаимодействия федеральных и региональных властей, для разрешения конфликтов между ними, для заполнения пробелов в федеральном законодательстве по предметам совместного ведения и по ряду других вопросов.

Во-вторых, снижение межрегиональной асимметрии возможно посредством оптимизации российской налоговой системы. Как было уже отмечено, преемственность налоговой системы и налоговой политики, в основе которой лежит налогообложение доходов и ресурсов предприятий (прежде всего крупных предприятий), предопределяет консервацию значительной асимметрии налоговых доходов региональных и местных бюджетов, а также сохраняет проблему неэффективной конкурентной борьбы территориальных органов власти за регистрацию крупных предприятий-налогоплательщиков на подведомственных территориях. Неравномерность размещения «корпоративных» налогооблагаемых баз значительно выше, чем у налогов на физических лиц. В связи с этим, мы считаем, что стратегическое решение проблемы налоговой асимметрии будет связано с постепенным переносом тяжести налогообложения с доходов и имущества предприятий на доходы (а точнее расходы) населения, как более равномерно размещенной налогооблагаемой базы. При этом важным фактором будет выступать скорейшее завершение реформирования налогообложения недвижимости.

В краткосрочном плане снижение межрегиональной налоговой асимметрии возможно за счет реализации таких мер, как выравнивание налогового бремени для различных отраслей экономики, оптимизация процедуры уплаты налогов по месту возникновения доходов, противодействие трансфертному ценообразованию в холдинговых компаниях, гармонизация налогообложения на субфедеральном уровне.

Следует отметить, что проблема трансфертного ценообразования при исчислении налога на прибыль предприятий является наиболее актуальной для промышленных регионов, поскольку сегодня сложилась выраженная тенденция «укрупнения» российского бизнеса и формирования вертикально-интегрированных финансово-промышленных групп.

Снижение межрегиональной асимметрии также связано с противодействием «экспорту» налогового бремени и «импорту» налоговых доходов. Эта проблема возникает, когда подоходный налог на физических лиц уплачивается предприятиями по месту их регистрации, а не самими налогоплательщиками по месту своего проживания. В этой связи закрепление подоходного налога за региональными бюджетами может создавать и создает определенные перекосы («экспорт» налогового бремени и «импорт» доходов). Характерными примерами являются крупные города-агломерации, куда ездят на работу жители областей, например, г. Москва и Московская область, г. Санкт-Петербург и Ленинградская область. Мы считаем, что эта проблема может быть решена путем совершенствования системы администрирования подоходного налога.

Выравнивание налогового потенциала во многом будет зависеть от эффективности взаимодействия федеральных налоговых органов и территориальных властей в вопросах администрирования налогов на имущество и землю. Увеличение поступлений земельного налога и налогов на имущество предприятий и физических лиц возможно за счет активизации мероприятий по выявлению собственников земельных участков и другого недвижимого имущества и привлечения их к налогообложению, а также путем содействия в оформлении прав собственности на земельные участки и имущество. При этом немаловажным условием успешности реализации данных мер является установление экономически обоснованных (не завышенных) налоговых ставок по этим налогам. Например, статьей 1 Закона Российской Федерации от 09.12.1991 № 2003-1 «О налогах на имущество физических лиц» плательщиками налогов на имущество физических лиц определены физические лица – собственники имущества, признаваемого объектом налогообложения. Объектами налогообложения признаются жилые дома, квартиры, дачи, гаражи и иные строения, помещения и сооружения (статья 2 Закона Российской Федерации от 09.12.1991 № 2003-1 «О налогах на имущество физических лиц»). При этом в соответствии со статьей 219 Гражданского кодекса Российской Федерации право собственности на здания, сооружения и другое вновь создаваемое недвижимое имущество, подлежащее государственной регистрации, возникает с момента такой регистрации. Таким образом, без свидетельства о государственной регистрации права собственности на недвижимое имущество физическое лицо не может быть признано плательщиком налога по данному имуществу. В связи с этим многие потенциальные налогоплательщики данного налога не подают заявления на регистрацию права собственности на недвижимое имущество и, соответственно, не уплачивают налог по указанному имуществу, что приводит к значительным потерям местных бюджетов.

Следует отметить в этой связи, что проблема обеспечения полноты учета собственников недвижимости может решаться и путем использования предоставленной законодательством возможности привлечения граждан и руководителей предприятий к административной ответственности. Так, статьей 19.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность за несоблюдение собственником, арендатором или иным пользователем установленного порядка государственной регистрации прав на недвижимое имущество или

сделок с ним в виде административного штрафа в размере от пятнадцати до двадцати минимальных размеров оплаты труда.

Важным фактором повышения собираемости региональных и местных налогов является сокращение и ликвидация недоимки. С этой целью мы считаем необходимым создание координационной комиссии с участием работников администрации и налоговых органов. При этом основными направлениями работы комиссии должны стать:

- анализ состояния платежной дисциплины предприятий, осуществляющих свою деятельность на территории региона или муниципального образования;
- разработка мер по недопущению недоимки в региональный и местный бюджеты по региональным и местным налогам, а также другим закрепленным доходным источникам;
- разработка предложений по реструктуризации недоимки по налогам и сборам в соответствии с налоговым законодательством Российской Федерации, включая установление сроков и разработку поэтапных мероприятий по ее сокращению.

Наконец, повышение налоговых доходов территорий возможно посредством оптимизации предоставления налоговых льгот, для чего необходимо проводить на регулярной основе оценку их эффективности с учетом показателей бюджетной и социальной эффективности. Одновременно необходимо предусмотреть введение процедуры запрета по рассмотрению проектов решений, предусматривающих предоставление и пролонгацию налоговых льгот без соответствующей оценки.

На наш взгляд, критериями оценки эффективности предоставления налоговых льгот должны быть:

- обеспечение экономической заинтересованности хозяйствующих субъектов в расширении приоритетных для регионов и муниципальных образований направлений хозяйственной деятельности и стимулирование участия в реализации программ социально-экономического развития территорий;
- создание необходимых экономических условий для развития инновационной и инвестиционной деятельности;
- оказание благоприятных экономических условий для деятельности предприятий, применяющих труд социально незащищенных категорий населения.

Наконец, следует отметить, что гибкость системы налогового федерализма во многом будет зависеть от характера взаимоотношений между налоговыми органами и налогоплательщиками – предприятиями и населением. Ключевым направлением здесь должен стать переход от активной конфронтации и противоборства к партнерству и повышению социальной ответственности. Причем немаловажную роль в этом процессе будет занимать заинтересованность и возможности самих органов власти проводить эффективную и ответственную финансовую политику на местах.

Таким образом, рассмотренные направления совершенствования налогового федерализма в Российской Федерации на основе разработки институционального механизма, стимулирующего органы власти разных уровней развивать собственный налоговый потенциал, формировать источники для экономического саморазвития и осуществлять ответственную финансовую политику в интересах населения, должны обеспечить решение проблемы повышения конкурентоспособности индустриально развитых регионов.