

УДК 336.225

НАЛОГОВЫЙ ПОТЕНЦИАЛ РЕГИОНА В СИСТЕМЕ НАЛОГОВОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

А.А. Пугачев

Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова, г. Ярославль

Показано, что налоговый потенциал региона занимает центральное место в реализации функции межбюджетных отношений. Стимулирующая функция межбюджетных отношений в действующей системе налогового федерализма недостаточно развита, фактически эффективные стимулы наращивания налогового потенциала у регионов отсутствуют. В основанных направлениях бюджетной политики акцент вновь сделан на выравнивающей функции межбюджетных отношений в ущерб стимулирующей функции, что вызовет нарастание объема межбюджетных трансфертов.

Ключевые слова: *налоговый потенциал региона, налоговый федерализм, межбюджетные отношения, Федеральный фонд финансовой поддержки регионов.*

Налоговый федерализм является основой, определяющей межбюджетные отношения и налоговый потенциал региона (НПР), поскольку именно от распределения налоговых доходов по уровням бюджетной системы зависит характер отношений, возникающих между бюджетами различных уровней и, главное, наполнение того или иного бюджета в связи с разграничением расходных бюджетных полномочий, а, следовательно, и НПР как конкретное воплощение фискальных полномочий на субфедеральном уровне. Этой точки зрения придерживаются Д.А. Татаркин [11], Б.Х. Алиев [1], В.В. Рошупкина [10, с. 39, 43] и др.

М.Р. Пинская трактует налоговый федерализм как «законодательно закрепленную систему разграничения налоговых полномочий и ответственности между уровнями власти в федеративном государстве по распоряжению формируемой на своей территории налоговой базой в соответствии с вверенными им функциями. Налоговый федерализм предполагает организацию движения налоговых платежей по соответствующим иерархическим уровням на принципах справедливости для обеспечения рациональной политики перераспределения финансовых ресурсов в процессе создания общественных благ» [6, с. 23]. Д.А. Татаркин рассматривает налоговый федерализм как «сложное социально-экономическое явление, включающее в себя как организационно-технические действия по формированию и распределению государственных централизованных и децентрализованных фондов денежных ресурсов, так и совокупность специфических, противоречивых по своей природе экономических отношений, отражающих особенности взаимодействий между всеми участниками, порождающими и реализующими налоговый процесс» [11, с. 9]. Б.Х. Алиев определяет налоговый федерализм как «институционально

детерминированную систему финансовых отношений в налоговой сфере между федеральным центром, субфедеральными органами власти и органами местного самоуправления, которая обеспечивает эффективную реализацию функций и задач каждого уровня власти при повышении уровня налогового самообеспечения и паритетность их экономических интересов» [1, с. 179].

Среди зарубежных исследователей существенный вклад в изучение проблем налогового федерализма внес Р. Масгрейв. Первоначально понятие налогового федерализма, он связывал данную дефиницию с общественными (публичными) благами и их распределением между уровнями власти в государстве в рамках финансовых отношений [12].

Анализируя данные определения, можно предположить, что налоговый федерализм с институциональной точки зрения представляет собой разграничение налоговых полномочий между уровнями бюджетной системы, а с финансовой точки зрения – это совокупность отношений по формированию и распределению налоговых ресурсов.

В современной системе межбюджетных отношений можно выделить выравняющую и стимулирующую функции [4]. Существование и объективное превалирование первой продиктовано необходимостью нивелирования различий в уровнях бюджетной обеспеченности регионов, обусловленных, в общем, различиями в распределении налоговых баз, социально-экономического развития, природно-климатических условий, конъюнктурных факторов, налоговой политики и инвестиционного климата, эффективности налогового администрирования, уровней налоговой культуры.

В настоящее время выравняющая функция межбюджетных отношений реализуется посредством Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ (ФФФПР), назначение которого заключается в оказании текущей финансовой помощи для финансирования расходов территориальных бюджетов по вопросам регионального и местного значения. ФФФПР функционирует в рамках Методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ [7] в соответствии со ст. 131 БК РФ. Иллюстративным примером реализации указанной методики в рамках межбюджетного выравнивания может быть следующий факт: в 2013 году различие в уровнях бюджетной обеспеченности субъектов РФ до распределения дотаций ФФФПР составило 24,2 раза (в г. Москве уровень бюджетной обеспеченности составил 3,39, в республике Ингушетия – 0,14), после реализации выравнивания и распределения дотаций – 6,1 раза (3,39 в г. Москве и 0,554 в республике Дагестан) [9].

В системе межбюджетного выравнивания посредством распределения средств ФФФПР налоговый потенциал занимает центральное положение. НПР как оценка налоговых доходов консолидированных бюджетов регионов, определяемый с учетом уровней развития и структуры налоговой базы региона, непосредственно влияет на показатель бюджетной обеспеченности. Последний представляет собой отношение индекса НПР к индексу бюджетных расходов региона. Изучение и детальный анализ определения уровней бюджетной обеспеченности и размера дотаций из ФФФПР выходят за рамки настоящего исследования, однако, отметим, что при уровне бюджетной обеспеченности большем или равном единице дотации из ФФФПР не выделяются, а при уровне бюджетной обеспеченности меньшем единицы

распределение дотаций осуществляется в два этапа. На первом распределяются дотации регионам, чей уровень бюджетной обеспеченности меньше 0,6, а на втором дотации распределяются в соответствии с необходимым объемом средств для доведения уровня бюджетной обеспеченности до 1 с учетом показателей в среднем по РФ.

Рассмотрим подробнее расчет индекса НПР (ИНП) в системе межбюджетного выравнивания [7]:

$$ИНП_i = \frac{НП_i}{H_i} \div \frac{\sum НП_i}{\sum H_i}, \quad (1)$$

где

$НП_i$ - налоговый потенциал субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год;

H_i - численность постоянного населения субъекта Российской Федерации на конец отчетного года.

Налоговый потенциал субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год определяется как сумма НПР по налогу на прибыль организаций, НДС/Л, налогам, взимаемым в рамках применения специальных налоговых режимов, налогу на имущество организаций, акцизам, налогу на добычу полезных ископаемых, прочим налоговым доходам.

НПР по видам налогов рассчитывается по формуле:

$$НП_i^j = ПН^j \cdot \left(0,3 \cdot \frac{БН_i^{n-2-j}}{\sum БН_i^{n-2-j}} + 0,35 \cdot \frac{БН_i^{n-1-j}}{\sum БН_i^{n-1-j}} + 0,35 \cdot \frac{БН_i^{n-j}}{\sum БН_i^{n-j}} \right), \quad (2)$$

где:

$ПН^j$ - прогноз поступления доходов в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации по j-му налогу на очередной финансовый год;

$БН_i^{n-j}, БН_i^{n-1-j}, БН_i^{n-2-j}$ - показатели, характеризующие налоговый потенциал субъекта Российской Федерации по видам налогов за 2 года до текущего года и на последнюю отчетную дату текущего года.

К показателям, характеризующим НПР, относятся показатели, коррелирующие с налоговой базой по конкретному налогу. По налогу на прибыль организаций таким показателем является начисление к уплате налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в бюджеты субъектов РФ [7]. Источниками данных по таким показателям являются Федеральная служба государственной статистики и Федеральная налоговая служба.

Результаты реализации данной методики на практике для распределения средств ФФФПР в 2015 году для Ярославской области были следующими. НПР на 2015 год составил 57 081,61 млн. руб. ИНП, в соответствии с формулой 1 составил:

$$\frac{57081,61}{1271,8} \div \frac{7054791,66}{146009,4} = 0,929$$

Исходя из данных о прогнозируемых поступлениях в консолидированный бюджет РФ по налогу на прибыль организаций, а также данных о размере начисленного к уплате налога на прибыль организаций,

подлежащего зачислению в бюджеты субъектов РФ, в 2012-2014 гг., налоговый потенциал Ярославской области по налогу на прибыль организаций в 2015 г. составил, согласно рассматриваемой методике, 13 118,9 млн. руб.:

$$2173071,72 * (0,3 * \frac{12010,05}{2051778,34} + 0,35 * \frac{9966,43}{1660290,70} + 0,35 * \frac{5801,61}{960644,53}) = 13118,9.$$

Эффективность выравнивающей функции распределения ФФФПР относительна. Несмотря на результат выравнивания, который был проиллюстрирован выше, диспропорции в социально-экономическом развитии территорий усугубляются: доходы бюджетов субъектов РФ в расчете на душу населения до межбюджетного выравнивания различались в 2000 г. более чем в 50 раз, в 2011 г. – в 60 раз. Таким образом, складывается система, в которой регионы не имеют стимула развития НПР, получая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, что в итоге приводит не к сбалансированному региональному развитию, а к его нарастающему дисбалансу. Регионы, наращивающие налоговый потенциал, получают все сокращающиеся объемы финансовой поддержки федерального центра, что сводит на нет все их усилия и фактически становится дестимулятором экономического развития в целом. Это в очередной раз раскрывает необходимость и актуальность развития стимулирующей функции межбюджетного регулирования, а точнее развития стимулирующей функции во взаимосвязи с выравнивающей, так как в сложившихся в РФ условиях региональных различий без межбюджетного выравнивания не обойтись. Вместе с тем п. 7 Основных направлений бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов закреплено, что бюджетная политика в сфере межбюджетных отношений будет сосредоточена, в том числе, на усилении выравнивающей составляющей межбюджетных трансфертов [5].

Стимулирующая функция межбюджетных отношений была реализована и посредством распределения дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ, достигших наилучших результатов по увеличению НПР [8].

В 2011 г. Ярославская область заняла итоговое 18-е место и вошла в число двадцати лучших регионов, получивших дотации в рамках Постановления Правительства РФ от 27.09.2011 г. N 798 [8]. Размер дотации для Ярославской области в соответствии с формулой 5 составил:

$$20000 \text{ млн. руб.} \times \frac{1/24,7}{3,93} = 206,5 \text{ млн. руб.}$$

Стимулирующая функция межбюджетных отношений реализуется также посредством показателя налогового потенциала.

Таким образом, стимулирующая функция межбюджетных отношений на уровне Федерации – субъекты Федерации значительно уступает их выравнивающей функции. Однако, подобное превалирование выравнивающей функции приводит к дестимулированию органов региональной власти в рамках наращивания НПР, что может негативно влиять на экономическое развитие регионов в целом.

Несмотря на необходимость развития стимулирующей функции, в рамках Основных направлений налоговой политики на 2015-2017 гг. акцент

вновь поставлен на усиление выравнивающей функции межбюджетных трансфертов. Возможно, в современных условиях глобальной геополитической турбулентности, формирующих кризисные тенденции в российской экономике, ограничивающие наращивание НПП, развитие выравнивающей функции межбюджетных отношений необходимо, но при этом не должно происходить полного отказа от стимулирующей функции, что сегодня происходит, во всяком случае, на уровне Федерация – регионы.

Список литературы

1. Алиев, Б.Х., Сулейманов, М.М. Модернизация российской модели налогового федерализма как фактор повышения эффективности налоговой системы [Текст] / Б.Х. Алиев, М.М. Сулейманов // *Налоги и финансовое право*, 2011. № 7. С. 178-182.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. N 145-ФЗ (в ред. от 26.12.2014).
3. Иванов, В.В. Теория и практика межбюджетных отношений [Текст] / В.В. Иванов. СПб.: БАН; Нестор-История, 2010. 228 с.
4. Левина, В.В. Реализация стимулирующей функции межбюджетного регулирования на региональном уровне [Текст] / В.В. Левина // *Финансы*. 2010, №11. С 19-22.
5. Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов.
6. Пинская, М.Р. Гармонизация налоговых отношений в федеративном государстве: автореф. дис. ... д-ра экон. наук: 08.00.10 [Текст] / М.Р. Пинская. М., 2010. 41 с.
7. Постановление Правительства РФ от 22.11.2004 N 670 "О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации" (в ред. от 01.12.2014).
8. Постановление Правительства РФ от 27.09.2011 г. N 798 "О распределении в 2012 году дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, достигших наилучших результатов по увеличению регионального налогового потенциала" (в ред. от 12.12.2012).
9. Министерство финансов РФ. URL: http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/.../09/FFPR_2013_-_2015.pdf (дата обращения 24.04.2013).
10. Рощупкина, В.В. Теория и методология комплексной оценки налогового потенциала региона: дис. ... д-ра экон. наук: 08.00.10 [Текст] / В.В. Рощупкина. Ставрополь, 2014. 367 с.
11. Татаркин, Д.А. Налоговый федерализм как институциональная форма конкурентной борьбы за налоговые доходы: автореф. дисс. ... канд. экон. наук: 08.00.10 [Текст] / Д.А. Татаркин. Екатеринбург, 2007. 25 с.
12. Musgrave, R.A. *The Theory of Public Finance* [Текст] / R.A. Musgrave. New York: McGraw Hill, 1959. 480 с.

REGION'S TAX POTENTIAL IN THE SYSTEM OF TAX FEDERALISM

A.A. Pugachev

P.G. Demidov Yaroslavl State University, Yaroslavl

The model of tax federalism determines interbudgetary relations. Region's tax potential plays an important role in realization of the interbudgetary functions. Nowadays in Russia the interbudgetary relations aren't efficient consequently the imbalance in regional development is growing. Stimulating function of interbudgetary relations is under developed in the current system of tax federalism; there are no effective incentives to increase the tax potential in the regions.

Keywords: *tax potential of a region, tax federalism, interbudgetary relations, Federal Fund for Financial Support of Regions.*

Об авторах:

ПУГАЧЕВ Андрей Александрович, ассистент кафедры финансов и кредита ФГБОУ ВПО «Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова», e-mail: andrxim@yandex.ru

About the authors:

PUGACHEV Andrej Aleksandrovich, teaching assistant of Chair of finance and credit P.G. Demidov Yaroslavl State University, (150000, Yaroslavl, Sovetskaya Str., 14), e-mail: andrxim@yandex.ru

References

1. Aliev, B.H., Sulejmanov, M.M. Modernizacija rossijskoj modeli nalogovogo federalizma kak faktor povyshenija jeffektivnosti nalogovoj sistemy [Tekst] / B.H. Aliev, M.M. Sulejmanov // *Nalogi i finansovoe pravo*, 2011. № 7. S. 178-182.
2. Bjudzhetnoe poslanie Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 28.06.2012 g. «O bjudzhetnoj politike v 2013-2015 godah».
3. Ivanov, V.V. Teorija i praktika mezhhjudzhetnyh otnoshenij [Tekst] / V.V. Ivanov. SPb.: BAN; Nestor-Istorija, 2010. 228 s.
4. Levina, V.V. Realizacija stimulirujushhej funkcii mezhhjudzhetnogo regulirovanija na regional'nom urovne [Tekst] / V.V. Levina // *Finansy*. 2010, №11. S 19-22.
5. Osnovnye napravlenija bjudzhetnoj politiki na 2015 god i na planovyj period 2016 i 2017 godov.
6. Pinskaja, M.R. Garmonizacija nalogovyh otnoshenij v federativnom gosudarstve: avtoref. dis. ... d-ra jekon. nauk: 08.00.10 [Tekst] / M.R. Pinskaja. M., 2010. 41 s.
7. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 22.11.2004 N 670 "O raspredelenii dotacij na vyravnivanie bjudzhetnoj obespechennosti subektov Rossijskoj Federacii" (v red. ot 01.12.2014).

8. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 27.09.2011 g. N 798 "O raspredelenii v 2012 godu dotacij bjudzhetam subektov Rossijskoj Federacii na podderzhku mer po obespecheniju sbalansirovannosti bjudzhetov subektov Rossijskoj Federacii, dostigshih nailuchshih rezultatov po uvelicheniju regional'nogo nalogovogo potentsiala" (v red. ot 12.12.2012).
9. Ministerstvo finansov RF. URL: http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/.../09/FFPR_2013_-_2015.pdf (data obrashhenija 24.04.2013).
10. Roshhupkina, V.V. Teorija i metodologija kompleksnoj ocenki nalogovogo potentsiala regiona: dis. ... d-ra jekon. nauk: 08.00.10 [Tekst] / V.V. Roshhupkina. Stavropol, 2014. 367 s.
11. Tatarkin, D.A. Nalogovyj federalizm kak institucionalnaja forma konkurentnoj borby za nalogovye dohody: avtoref. diss. ... kand. jekon. nauk: 08.00.10 [Tekst] / D.A. Tatarkin. Ekaterinburg, 2007. 25 s.
12. Musgrave, R.A. The Theory of Public Finance [Tekst] / R.A. Musgrave. New York: McGraw Hill, 1959. 480 s.