

УДК 336.051

РЕГИОНАЛЬНАЯ НАЛОГОВАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

О.А. Лях, А.М. Гринкевич

Томский государственный университет

E-mail: nasty_saturn@mail.ru

В целях реализации активного инвестиционного развития регионов, формирования у них реальной заинтересованности в наращивании налогового потенциала, требуется скорректировать существующую в Российской Федерации региональную налоговую политику. В статье представлены организационные вопросы формирования региональной налоговой политики; доказываемся невозможность реализации субфедеральными органами власти современной региональной налоговой политики; предлагаются подходы к её совершенствованию.

Ключевые слова:

Региональная налоговая политика, налоговая компетенция, налоговые доходы регионов.

Налоговая политика призвана быть важнейшим составным звеном экономической политики государства, обеспечивающим формирование федерального, региональных и местных бюджетов, содействующим развитию производства, предпринимательства, стимулирующим инвестиционную деятельность.

Долгое время основной упор при разработке налоговой политики, на всех уровнях власти делался не на регулируемую (экономическую) функцию налогов, а на фискальную — максимально возможный в краткосрочной перспективе рост налоговых поступлений в бюджет. В результате современная российская налоговая система характеризуется яркой фискальной ориентацией и требует совершенствования, так как не обеспечивает необходимого наполнения доходов бюджетов всех уровней.

Региональная налоговая политика, по мнению авторов, — это деятельность региональных органов государственной власти по управлению различными элементами региональных налогов (ставки, льготы, период) участниками налоговых правоотношений, региональным налоговым законодательством.

Можно выделить две стадии для региональной налоговой политики: 1) формирование; 2) реализация.

На *стадии формирования* региональной налоговой политики происходит:

- определение целей и задач региональной налоговой политики в рамках общей экономической стратегии страны в целом и отдельного региона;
- разрабатывается региональное налоговое законодательство;
- рассматривается налоговая составляющая бюджетного процесса региона;

В результате формирования региональной налоговой политики определяется налоговая система соответствующего региона и механизмы управления ею.

На *стадии реализации* региональной налоговой политики происходит:

- обеспечение поступления налогов и сборов на всех уровнях бюджетной системы;
- апробирование и совершенствование регионального налогового законодательства;
- развитие кадровой составляющей региональной налоговой политики;
- в конечном итоге обосновывается необходимость внесения изменений в действующую региональную налоговую политику, или разработки новой региональной налоговой политики.

В ходе реализации региональной налоговой политики корректируется налоговая система региона; совершенствуются механизмы управления.

Необходимо отметить, что формирование и реализация региональной налоговой политики тесно взаимосвязаны и находятся в постоянном развитии в соответствии с изменяющимися приоритетами экономической стратегии государства.

Алгоритм деятельности, связанной с организацией региональной налоговой политики, можно представить в виде следующих блоков.

1. Анализ текущего состояния налогового потенциала региона и возможных перспектив его развития.
2. Составление планов, т. е. принятие решений о будущих социально-экономических целях региона и способах их достижения, в том числе налоговыми методами.
3. Осуществление плановых решений. Результатом этой деятельности являются реальные экономические показатели: повышение благосостояния, инвестиционной активности, собираемости налогов и т. д.
4. Сравнение реальных результатов с плановыми показателями, а также создание предпосылок для корректировки действий региона в нужном направлении.
5. Контроль, являющийся последним блоком региональной налоговой политики, и, позволяющий оценить эффективность планового процесса в регионе.

Важными элементами в процессе региональной налоговой политики являются:

- финансово-кредитное обеспечение региональной налоговой политики;
- материально-техническое обеспечение региональной налоговой политики;
- организационно-правовое и нормативное обеспечение региональной налоговой политики (законы, постановления, методические рекомендации и т. п.);
- кадровое обеспечение региональной налоговой политики;
- информационное обеспечение региональной налоговой политики.

Одной из сложнейших задач проводимой налоговой политики, считается реализация мер по созданию адекватной налоговой системы, обеспечивающей эффективное регулирование экономических процессов, связанных с формированием, распределением и использованием доходов.

Однако сложившееся в Российской Федерации распределение финансово-налоговой компетенции позволяет говорить о невозможности реализации субфедеральными органами власти современной региональной налоговой политики.

Основным нормативно-правовым документом, регламентирующим налоговую компетенцию всех участников налоговых отношений, а также официальные подходы и принципы к построению налоговой системы Российской Федерации, является Налоговый кодекс. Что касается налоговой компетенции органов власти разного уровня, то она в настоящее время заключается в следующем (ст. 5, 12 Налогового Кодекса):

- 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.

Структура налоговой системы определена ст. 13 НК. Получается, что наиболее ценные с доходной точки зрения налоги закреплены за федеральным уровнем. Поэтому большинство федеральных на-

логов выполняют функции бюджетно-налогового регулирования, и реальные возможности для реализации субфедеральными органами власти региональной налоговой политики – крайне малы.

Так, в настоящее время уровень доходов региональных бюджетов находится в прямой зависимости от положений федерального законодательства, направленного на централизацию финансовых ресурсов на федеральном уровне (см. табл. 1*).

Таблица 1. Соотношение доходов различных бюджетов Российской Федерации в период с 2001 по 2006 гг., %

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Всего доходов, в т.ч.	100	100	100	100	100	100
Федеральный бюджет	49	59	62	46	52	49
Бюджеты субъектов	30	28	28	37	39	42
Местные бюджеты	21	13	10	17	9	9

При этом особенностью доходной части субфедеральных бюджетов является высокая доля регулирующих налогов и безвозмездных перечислений из федерального бюджета, а также низкая доля собственных доходов, табл. 2.

Таблица 2. Структура доходов консолидированных бюджетов субъектов по Сибирскому федеральному округу, %

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Всего доходов, в т.ч.	100	100	100	100	100	100
Региональные налоги и сборы	13,6	12,7	10,5	7,5	6,2	6,7
Налоги, поступающие по нормативам (регулирующие)	58,4	56,9	62,9	71,3	67,2	67,8
Безвозмездные поступления	28,0	30,4	26,6	21,2	26,6	25,5

Наблюдается также непоследовательность и «хаотичность» в формировании доходов регионов, что приводит к сохранению региональной асимметрии и является основанием для изменения состава закреплённых федеральных налогов в пользу региональных и местных бюджетов, рис. 1–4.

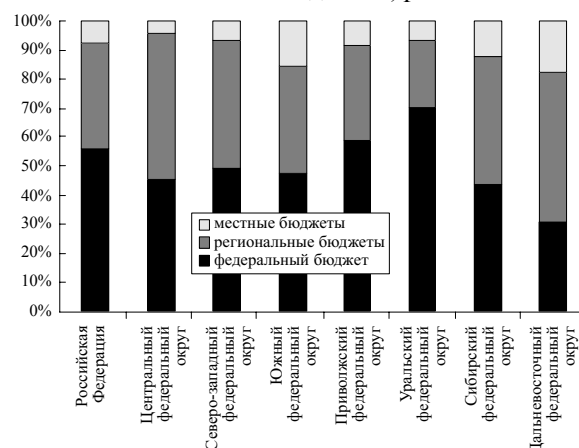


Рис. 1. Распределение федеральных налогов между уровнями бюджетной системы по округам РФ за 2005 г.

* Таблица 1, 2, рис. 1–4 составлены на основе информации, представленной на официальных сайтах Росстата, Минэкономразвития России, Федерального казначейства и ФНС России.

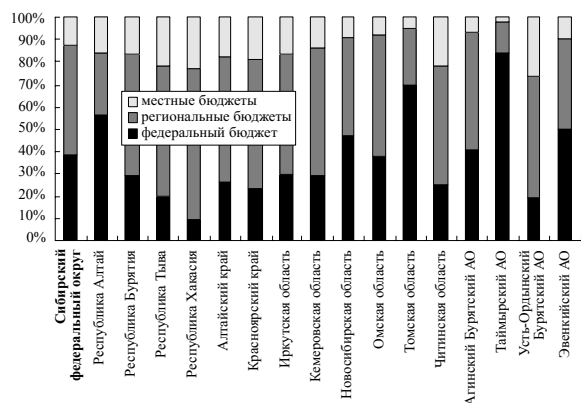


Рис. 2. Распределение федеральных налогов между уровнями бюджетной системы по субъектам Сибирского федерального округа за 2006 г.

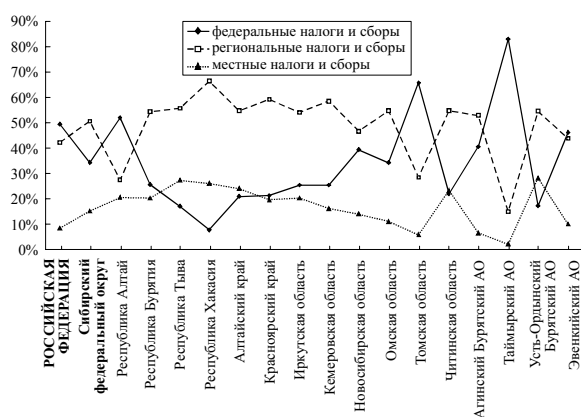


Рис. 3. Распределение всех налоговых доходов по уровням бюджетной системы РФ по субъектам Сибирского федерального округа за 2006 г.

Такая организация финансовых потоков и имеющиеся объёмы налоговых правомочий у регионов провоцируют низкую заинтересованность у субъектов Федерации к наращиванию налогового потенциала, невозможности предоставления налоговых льгот и преимуществ, появлению иждивенческих настроений, финансово-политической зависимости от «центра».

Таким образом, на сегодняшний день стоит задача организационно-законодательного **формирования региональной налоговой политики**, адекватной стратегическим целям развития страны, обеспечивающей надёжное финансовое существование тер-

риторий, их реальную заинтересованность в увеличении доходной базы, реализации инвестиционно-го развития.

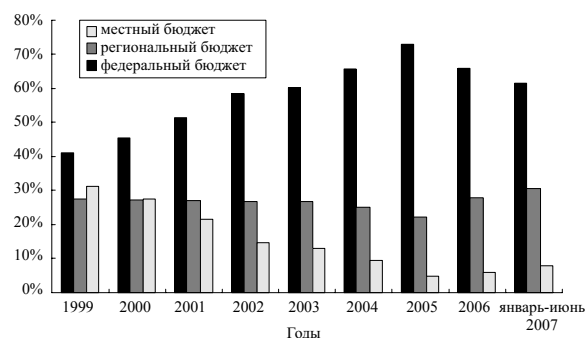


Рис. 4. Распределение налоговых доходов, собираемых на территории Томской области, по уровням бюджетов за 1999–2007 гг. (по данным областного финансового управления)

В целях формирования в России современной региональной налоговой политики предлагается:

- расширить состав налогов, закреплённых за регионами и муниципальными образованиями, что автоматически приведёт к увеличению налоговой компетенции;
- увеличить объём налоговой компетенции по специальным налоговым режимам;
- укреплять финансовые основы деятельности регионов и муниципальных образований, чтобы появлялась реальная заинтересованность в наращивании и укреплении налогового потенциала, формирования современной региональной налоговой политики.

При этом следует учитывать специфику конкретных условий деятельности регионов, их географического положения, отраслевой специфики, налогового потенциала, использовать методы сценарного планирования и прогнозирования при выработке концепции налоговой политики, производить увязку государственных и региональных стратегических целей развития и использования адекватного налогового механизма для их достижения.

Поступила 07.12.2007 г.