

## Федоровская М.А. УДК 336.1 НАЛОГОВАЯ КОНКУРЕНЦИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИЙСКОЙ ПРАКТИКЕ

Огромную роль в динамизме налоговой системы, выражающейся в ее периодических изменениях и приспособлениях к меняющимся условиям хозяйствования в стране, играет механизм территориального налогового администрирования, который тесно связан с таким понятием, как «налоговая конкуренция». Впервые в России эту проблему всесторонне исследовала М.Р.Пинская. [1, с. 51-55]. От степени развития налоговой конкуренции зависит объем полномочий территориальных налоговых администраторов.

Восприятие налоговой конкуренции неоднородно по своему содержанию и формам проявления. В частности, она может предстать в виде конкуренции между центром и регионами или конкуренции внутри «сложносоставных» регионов за расширение полномочий в области установления, отмены, изменения элементов региональных и местных налогов (так называемая вертикальная налоговая конкуренция), а также в виде конкуренции между территориями за источники формирования доходов своих бюджетов (так называемая горизонтальная налоговая конкуренция) [2, с. 69-71].

Предпосылки для вертикальной налоговой конкуренции возникают тогда, когда оба уровня управления – федеральный центр и субъект Федерации – осуществляют свою власть в отношении одной и той же территории и одного и того же населения. В результате происходит установление сфер совместного ведения Федерации и ее субъектов (конкурирующие полномочия). Регионы конкурируют с федеральным центром за контроль над максимально большей частью налоговых поступлений на определенной территории.

Горизонтальная налоговая конкуренция может возникать как между странами, так и внутри одной страны. Индикаторами межстрановой конкуренции могут служить доли в налоговых доходах государства в динамике, а также рейтинги конкурентоспособности государств, проводимые различными международными организациями и институтами. Для сглаживания негативных последствий такой конкуренции используется механизм гармонизации налоговых отношений, когда страны договариваются установить минимальные налоговые ставки или решают облагать налогом по одним и тем же ставкам. Индикаторами налоговой конкуренции внутри одной страны служат динамика инвестиций в отдельные регионы, рейтинги конкурентоспособности регионов, а также региональные различия между предоставляемыми налоговыми преимуществами, особые налоговые режимы на специально выделенных территориях.

В России из-за больших различий в уровне экономического потенциала регионов существует объективная необходимость в определенном выравнивании доходов бюджетов через механизм межбюджетных трансфертов. Однако выравнивающие процессы ставят субфедеральные власти в зависимость от дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, порождают у них иждивенческие настроения и приводят к нерациональному перераспределению финансовых ресурсов в процессе создания общественных благ. Данной практике подчинено и соответствующее асимметричное распределение налогов по уровням бюджетной системы. Это распределение таково, что количество федеральных налогов и сборов превышает количество региональных и местных налогов, вместе взятых в 2 раза. Приходится констатировать, что значение федеральных налогов и сборов является доминирующим при формировании доходов не только федерального бюджета, но и региональных и местных бюджетов. Соотношение федеральных и субфедеральных налогов в доходах субъектов РФ показано в табл. 1.

**Таблица 1.** Удельный вес налогов в доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ, %<sup>3</sup>

Показатель/годы	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Федеральные налоги и сборы	57,74	62,22	62,47	61,40	63,52	75,86	72,34
Региональные и местные налоги	10,63	10,74	15,08	16,75	17,81	10,04	16,84
Соотношение федеральных и субфедеральных налогов	84/16	85/15	81/19	79/21	78/22	88/12	81/19

Практика количественного преобладания федеральных налогов по сравнению с региональными и местными препятствует развитию территориальной налоговой конкуренции. Эта практика провоцирует установление наиболее высоких (максимальных по Налоговому кодексу РФ) налоговых ставок региональных и местных налогов, что мешает эффективному территориальному распределению капиталов и рабочей силы, замедляя экономическое развитие страны в целом.

Из-за высокой концентрации все большей доли налоговых доходов в федеральном бюджете заметны явно выраженные тенденции к перераспределению финансовых ресурсов через федеральный центр. Пропорции по доходной и расходной частям между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации показывают тенденцию к централизации доходов, а соответственно и полномочий по принятию финансовых решений, что ведет к снижению налогово-бюджетной автономии регионов. Особенно удручающая картина вырисовывается при анализе соотношений налоговых доходов федерального и региональных бюджетов, рассчитанных по данным официального сайта Федерального Казначейства РФ ([www.roskazna.ru](http://www.roskazna.ru)) и сайта [www.budgetrf.ru](http://www.budgetrf.ru) (табл. 2) [3, 4].

<sup>3</sup> Рассчитано по данным сайта Федерального казначейства РФ ([www.roskazna.ru](http://www.roskazna.ru)) и сайта [www.budgetrf.ru](http://www.budgetrf.ru)

Это свидетельствует о формировании в современной федеративной России патерналистской модели перераспределения финансовых ресурсов, базирующееся на убеждении в том, что федеральное правительство обязано заботиться обо всех гражданах, обеспечивать удовлетворение их потребностей и принимать на себя заботы о благоденствии всех граждан. Результатом такой модели является неизбежное формирование оппортунистских настроений у региональных властей и органов местного самоуправления.

**Таблица 2.** Соотношение доходов и расходов федерального бюджета (ФБ) (в числителе) и консолидированных бюджетов субъектов РФ (КБСРФ) (в знаменателе), %

Годы / Показатель	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Доходы ФБ./ Доходы КБСРФ	58/42	57/43	59/41	63/37	62/38	62/38	65/35	63/37
Расходы ФБ/ Расходы КБСРФ	55/45	54/46	53/47	54/46	53/47	56/44	55/45	61/39
Налоговые доходы ФБ/ Налоговые доходы КБСРФ	65/35	64/36	64/36	59/41	53/47	56/44	54/46	44/56

Решение вопроса о распределении налоговых полномочий между федерацией и регионами следует рассматривать во взаимосвязи с горизонтальной налоговой конкуренцией между юрисдикциями за налоговые доходы или за налогоплательщика, то есть во взаимосвязи с территориальной налоговой конкуренцией.

Следует признать, что сама постановка вопроса о существовании и развитии территориальной налоговой конкуренции пока выглядит еще не совсем привычной для российской практики. Да и само понятие такой конкуренции нельзя считать устоявшимся в отечественном научном обороте.

В целом же ответ на вопрос о том, нужна российской федеративной модели территориальная налоговая конкуренция или не нужна, является неоднозначным. Его следует искать в контексте проводимой налоговой реформы. Если в результате налоговой конкуренции происходят позитивные и желательные изменения, тогда налоговая конкуренция благоприятна для экономики. С другой стороны, если в определенный период своего развития экономика лучше функционирует при единых (территориально унифицированных) налоговых ставках и единообразном налоговом бремени, тогда налоговая конкуренция контрпродуктивна.

В условиях незначительного количества региональных и местных налогов, а также чрезмерной централизации налоговых доходов в федеральном бюджете влияние региональной налоговой политики на размер налоговых поступлений в целом невелико. Критерии выделения межбюджетных трансфертов от федерального центра также не являются прозрачными. Все это дает основание полагать, что работа административных органов пока не оказывает существенного влияния на процесс создания условий для развития добросовестной налоговой конкуренции между региональными властями. Тем не менее, регионы даже в сегодняшней ситуации начинают конкурировать с федеральным центром за контроль над определенной частью налоговых поступлений, а между собой – за доступ к трансфертам из федерального центра. Таким образом, влияние региональных властей и местных органов самоуправления на налоговые поступления в бюджет и на экономический климат региона реализуется посредством использования возможностей законодотворческого потенциала по регулированию некоторых вопросов в сфере налогообложения. Однако основные регулирующие возможности налогов на нижестоящем уровне управления все же не используются в полной мере. Поэтому, в частности, во избежание нарушения принципа единства налоговой системы необходимо разработать и унифицировать критерии применения налоговых льгот на определенной территории и закрепить их в федеральном законодательстве.

Резюмируя вышеизложенное, хотелось бы отметить, что механизм развития вертикальной и горизонтальной (территориальной) налоговой конкуренции в современной российской практике пока еще находится в стадии начального формирования, а сам процесс такой конкуренции является еще не осознанным региональными элитами и не регламентированным законодательно. Создание условий для развития территориальной налоговой конкуренции в большинстве развитых стран с федеративным устройством - активно используемый метод современной налоговой политики. В России же таковым ему еще только предстоит стать в долгосрочной перспективе.

#### Источники и литература:

1. Пинская М. Р. Развитие налоговой конкуренции как основы налогового федерализма / М. Р. Пинская // Налогообложение : проблемы науки и практики – 2009 / под ред. Ю. Б. Иванова. – Харьков : ИНЖЭК, 2009. – С. 144.
2. Пинская М. Р. Развитие налоговой конкуренции в Российской Федерации / М. Р. Пинская. – М. : Социум, 2010. – С. 144.
3. Федерального казначейства РФ : [Электронный ресурс] : официальный сайт. – Режим доступа : <http://www.roskazna.ru>.
4. Информационно-аналитический комплекс «Бюджетная система Российской Федерации» : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.budgetrf.ru>