

*Светлана ЧУЖМАРОВА*

## **ПРАКТИКА ФОРМИРОВАНИЯ НАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ КОНСОЛИДИРОВАННЫХ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ СЕВЕРНЫХ РЕГИОНОВ**

*В статье рассмотрены принципы разграничения налоговых полномочий, налоговый и трансфертный методы формирования доходов консолидированных региональных бюджетов, способы компенсации выпадающих налоговых доходов. Проведен анализ налоговой независимости, соотношения налоговых доходов и расходов, структуры консолидированного регионального бюджета северных регионов. Предложены меры по их повышению.*

**Ключевые слова:** консолидированный региональный бюджет, налоговая независимость, налоговые доходы, налоговые полномочия, северный регион

В настоящее время инициатива региональных и местных органов власти в области повышения уровня налоговых доходов консолидированных региональных бюджетов ограничена нормами Налогового и Бюджетного кодексов. Субъектам Федерации предоставлено право изменять лишь отдельные элементы налога, такие как налоговые ставки, налоговые льготы в пределах выделенных полномочий. Поэтому налоговые доходы бюджетов северных территорий формируются по тем же нормативам, что и центральные, и южные, что, как мы попытаемся показать, *противоречит принципу справедливости.*

### ***Принципы разграничения налоговых полномочий***

Принципами разграничения налоговых полномочий являются: централизация, децентрализация, деконцентрация, субсидиарность. При этом централизация обеспечивает преимущества единого управления, свободного от узковедомственных интересов, «позволяет добиться максимальной эффективности управления с наименьшими затратами». Децентрализация – передачу прав на принятие решений органам, которые находятся в иерархическом подчинении центральным органам власти и зачастую избираются заинтересованными гражданами. Деконцентрация – это «организационная техника, которая состоит в передаче прав по принятию решений представителям центральной власти, осуществляющим

свою деятельность на региональном и местном уровнях»<sup>1</sup>. Принцип субсидиарности предполагает невозможность «передачи более значительной (по рангу) организации то, что может быть сделано меньшими и более слабыми обществами»<sup>2</sup>.

Основываясь на триаду «функция — полномочия — ресурсы», региональный уровень управления социально-экономическим развитием должен обеспечивать выполнение возложенных на него функций, для выполнения которых ему необходимо наделение определенными полномочиями, обладание необходимыми и достаточными ресурсами.

В федерациях применяются две модели распределения полномочий: дуалистическая (классическая), интегрированная. Классическая модель предусматривает определение различных полномочий каждому уровню власти, в соответствии с которыми планируются, выполняются и контролируются различные социально-экономические программы. Интегрированная модель характеризуется множеством совместных полномочий, администрирование же социально-экономических программ, принятых на уровне федерального центра, осуществляется зачастую на уровне субъектов федерации. Многие страны используют одновременно элементы двух моделей, не применяя в чистом виде одну из них.

В Российской Федерации региональный уровень власти в соответствии с Конституцией, наделен самостоятельностью. Между федеральным Центром и субъектами Федерации, а также местными уровнями власти присутствуют горизонтальное и вертикальное разделение властных полномочий. В Российской Федерации установлено всего 73 расходных обязательства, возникших в результате принятия нормативных правовых актов субъектов Федерации, заключения договоров (соглашений) по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов, и только 4 — по субъектам Федерации<sup>3</sup>.

Для Российской Федерации большое значение имеет решение вопросов разграничения налоговых полномочий между федеральным Центром и субъектами Федерации, соотношение прав по установлению и отмене налогов, изменению определенных элементов налогов, а также установление и закрепление прав собственности на ресурсы. Этим вопросам посвящены отдельные положения Конституции РФ, Налогового кодекса РФ, Бюджетного кодекса РФ, постановлений Конституционного Суда РФ (по определенным делам).

Таким образом, порядок и объем полномочий органов власти субъектов Федерации регулируется на федеральном уровне. Федеральным законодательством субъектам Федерации предоставлена возможность *самостоятельно* определять объем финансирования предоставленных им полномочий за счет средств консолидированных региональных бюджетов (без учета субвенций из федерального бюджета). Нетрудно заметить противоречивость сложившегося положения дел.

<sup>1</sup> Ведель Ж. Административное право Франции. Перевод с французского / Под. ред. М.А. Крутоголов. Пер. Л.М. Энтин. М.: Прогресс, 1973. С. 395.

<sup>2</sup> См., напр.: Указ. соч. С. 397–400; Пинская М.Р. Развитие налоговой конкуренции в Российской Федерации: монография. М.: Социум, 2010. С. 20–21.

<sup>3</sup> О Порядке представления реестров расходных обязательств субъектов Российской Федерации и сводов реестров расходных обязательств муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федерации. Приказ Минфина РФ от 07.09.2007 № 76н.

С одной стороны, регионам предоставлена возможность формирования налоговых доходов консолидированных региональных бюджетов, направленных на финансирование социально-экономических программ, ориентированных на достижение конкретных результатов. С другой – от величины налоговых поступлений в консолидированные региональные бюджеты зависит структура региональных расходов, объем и структура государственных услуг, предоставляемых в регионе населению и организациям. Следует отметить, что получение в регионе определенного объема и структуры государственных услуг предполагает их соответствие величине налоговых доходов консолидированного регионального бюджета.

### ***Налоговый и трансфертный методы формирования доходов консолидированных региональных бюджетов***

Известны два метода формирования доходов консолидированных региональных бюджетов: налоговый и трансфертный. В настоящее время в России в условиях жесткой централизации наблюдается перекос в сторону трансфертного метода.

*Налоговый метод* предполагает формирование доходов консолидированных региональных бюджетов за счет аккумулируемых в регионе налогов, включая региональные и местные налоги, федеральные налоги, отчисляемые в консолидированные региональные бюджеты, и специальные налоговые режимы. При этом предполагается увеличение налоговых доходов консолидированных региональных бюджетов, необходимых для финансирования общественных благ, предоставляемых в регионе, за счет расширения налогового потенциала территорий, увеличения налоговой базы, введения дополнительных налогов в пределах компетенций, установленных для регионов.

Достоинства налогового метода:

- повышение самостоятельности и инициативы региональных органов власти в области увеличения налоговых доходов консолидированных региональных бюджетов;
- расширение налоговой базы территорий;
- повышение уровня налоговой самообеспеченности региона;
- повышение уровня налоговой конкурентоспособности региона;
- приоритет налогово-бюджетных возможностей территории над потребностями.

Недостатки налогового метода:

- увеличение различий в уровне социально-экономического развития регионов с высоким налоговым потенциалом и слаборазвитых регионов;
- опасность недостаточности налоговых доходов консолидированных региональных бюджетов для покрытия издержек, связанных с предоставлением в регионе общественных благ;
- необходимость формирования нормативных актов, регламентирующих расширение налоговых полномочий, ответственность региональных органов власти за финансовое положение и социально-экономическое развитие региона.

*Трансфертный метод* предполагает покрытие недостающих финансовых ресурсов региона за счет межбюджетных трансфертов, финансовой помощи регионам, поощрительных фондов стимулирующего характера.

Достоинства трансфертного метода:

- гарантированное получение финансовых средств из вышестоящего бюджета при низком уровне собственных налоговых доходов региона;
- выравнивание бюджетной обеспеченности богатых и бедных регионов.

Недостатки трансфертного метода:

- феномен «мягкого бюджета», сопровождающегося иждивенческим поведением региональных и местных органов власти при решении вопросов формирования налоговых доходов консолидированных региональных бюджетов;
- высокий уровень вероятности предоставления финансовой помощи «мнимобедствующим» регионам, а не реально нуждающимся;
- зависимость планирования доходов консолидированных региональных бюджетов от сложно прогнозируемых предпочтений вышестоящих органов власти;
- снижение уровня налогового потенциала регионов;
- снижение уровня налоговой самообеспеченности регионов;
- снижение уровня налоговой конкурентоспособности регионов;
- низкий уровень ответственности региональных и местных органов власти за принятые решения по формированию и использованию налогового потенциала и социально-экономическое развитие региона.

Сравнительная характеристика налогового и трансфертного методов формирования доход консолидированных региональных бюджетов северных регионов показала *перекося в сторону трансфертного метода*, при котором повышена вероятность неэффективного расходования бюджетных средств, снижения уровня налогового потенциала, налоговой базы, налоговой самообеспеченности и налоговой конкурентоспособности региона. Учитывая, что на региональные и местные бюджеты возложена необходимость финансирования значительного по составу и объему общественных благ, необходимо налогово-бюджетное реформирование, направленное на трансформацию налоговых полномочий от федерального Центра на уровень регионов и муниципальных образований, расширение собственных налоговых доходов консолидированных региональных бюджетов.

Для иллюстрации выделим следующие *методы увеличения налоговых доходов* консолидированных региональных бюджетов, находящиеся в диалектическом единстве:

- формирование и эффективное использование налогового потенциала региона;
- расширение налоговых полномочий региона;
- перераспределение налоговых доходов между федеральным и региональным бюджетами путем межбюджетных трансфертов.

По нашему мнению, наиболее результативным является комплексный подход, предполагающий формирование и эффективное использование налогового потенциала, и расширение налоговых полномочий региона при минимизации межбюджетных трансфертов.

Механизм межбюджетных трансфертов позволяет осуществлять выравнивание различий в уровне социально-экономического развития регионов за счет увеличения доходов консолидированных региональных бюджетов. Однако дотации регионам на выравнивание бюджетной обеспеченности обуславливают снижение налоговых стимулов к увеличению доходов консолидированных региональных бюджетов, а также способствует активизации иждивенчества региональных органов власти. Поэтому необходимо повысить ответственность региональных органов власти за действия или бездействия, связанные с формированием и использованием налоговых доходов консолидированных региональных бюджетов.

Одним из основных инструментов налогового регулирования является управление налоговой нагрузкой, влияющей на уровень налоговых доходов консолидированного регионального бюджета.

По налогам, зачисляемым в консолидированный региональный бюджет, возможны следующие методы снижения налоговой нагрузки в субъекте Федерации.

Первый. На уровне Российской Федерации.

Исключение из объектов налогообложения определенных видов имущества, состав которых закреплен федеральным законодательством о налогах и сборах.

Второй. На уровне субъектов Федерации.

Во-первых, освобождение от налогообложения отдельных категорий налогоплательщиков: по налогу на имущество организаций, транспортному, земельному, имуществу физических лиц.

Во-вторых, снижение:

- ставки налога на имущество организаций, установленные законами субъектов РФ, не могут превышать 2,2% (ст. 380 Налогового кодекса);
- ставки единого налога при упрощенной системе налогообложения устанавливаются дифференцированно в зависимости от категории налогоплательщиков в пределах от 5% до 15% (ст. 346.20 Налогового кодекса).

Третий. На уровне Российской Федерации (по федеральным налогам и сборам) и регионов (по региональным и местным налогам).

Изменение срока уплаты налога путем предоставления отсрочки, рассрочки, инвестиционного налогового кредита.

Четвертый. На уровне налогоплательщиков.

Внедрение системы налогового планирования организаций.

Одним из основных инструментов снижения налоговой нагрузки в регионе рассматривается льготное налогообложение, установленное федеральным законодательством, при этом влияющим на уровень налоговых доходов консолидированного регионального бюджета. В этой связи возникает проблема компенсации выпадающих налоговых доходов нижестоящих бюджетов.

### ***Способы компенсации выпадающих налоговых доходов консолидированного регионального бюджета***

В зависимости от уровня предоставления налоговых льгот можно выделить два способа компенсации выпадающих налоговых доходов консолидированного регионального бюджета.

Первый способ. При предоставлении федеральным законодательством налоговых льгот по региональным и местным налогам формируется механизм определения объема и порядок предоставления компенсаций выпадающих налоговых доходов консолидированного регионального бюджета из средств федерального бюджета (субсидии, дотации и др.). Этот способ позволяет регионам эффективно, разумно управлять своими налоговыми потоками.

Виды выпадающих налоговых доходов консолидированного регионального бюджета, вследствие предоставления федеральным законодательством о налогах и сборах льгот по региональным и местным налогам, по которым необходимо формирование механизма определения объема и порядка предоставления компенсаций из федерального бюджета таковы.

Во-первых, по налогу на имущество организаций в отношении имущества: принадлежащего на праве хозяйственного ведения или оперативного управления федеральным органам исполнительной власти; организаций и учреждений уголовно-исполнительной системы; используемого организациями, основным видом деятельности которых является производство фармацевтической продукции, для производства ветеринарных иммунобиологических препаратов, предназначенных для борьбы с эпидемиями и эпизоотиями; федеральных автомобильных дорог общего пользования и сооружений, являющихся их неотъемлемой технологической частью; государственных научных центров и др.

Во-вторых, по транспортному налогу в отношении транспортных средств: принадлежащих на праве хозяйственного ведения или оперативного управления федеральным органам исполнительной власти, где законодательно предусмотрена военная или приравненная к ним служба, а также в отношении судов, зарегистрированных в Российском международном реестре судов.

В-третьих, по земельному налогу в отношении земельных участков: занятым находящимися в федеральной собственности объектами, изъятыми из оборота в соответствии с законодательством РФ; ограниченным в обороте в соответствии с законодательством РФ, которые заняты особо ценными объектами культурного наследия народов РФ, объектами, включенными в Список всемирного наследия, историко-культурными заповедниками, объектами археологического наследия; предоставленным для обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд; организациям и учреждениями уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции РФ для непосредственного выполнения возложенных на них функций; занятым государственными автомобильными дорогами общего пользования.

Второй способ. При предоставлении налоговых льгот законодательством субъектов Федерации или нормативными правовыми актами

представительных органов местного самоуправления, потери налоговых доходов консолидированных региональных бюджетов компенсируются за счет самостоятельного расширения налогового потенциала региона и привлечения дополнительных финансовых ресурсов. При использовании этого метода финансовая помощь регионам ограничена и предоставляется в последнюю очередь в случае обоснования ее необходимости. Этот способ позволяет снизить вероятность иждивенчества регионов и корыстного использования бюджетных средств.

Данная методика позволяет решить одну из важных задач увеличения налоговых доходов консолидированных региональных бюджетов, необходимых для социально-экономического развития северных регионов.

### ***Анализ налоговой независимости северных регионов***

Уровень налоговой независимости северных регионов России, определяемый как соотношение количества налогов, поступающих в консолидированные региональные бюджеты, на которые регионы (в пределах предоставленных им налоговых полномочий) могут влиять путем изменения налоговых ставок и налоговых льгот, к общему числу налогов, поступающих в консолидированные региональные бюджеты за 2011 г. составил 58,3%. Для сравнения, этот показатель в США – 89,7%, в Швейцарии – 94,0%, в Канаде – 94,1%, в Германии – 14,2%<sup>4</sup>.

Низкий уровень налоговой независимости северных регионов России объясняется ограниченными их возможностями влиять на элементы налогов.

Так, из 12 налогов, включая налоги по специальным налоговым режимам, формирующих доходы консолидированных региональных бюджетов северных регионов, лишь по 7 из них субъектам Федерации или органам местного самоуправления предоставлено право их изменять.

Это налог на имущество организаций: налоговые ставки (устанавливаются законами субъектов Федерации в соответствии со ст. 380 Налогового кодекса, но не могут превышать 2,2%), порядок и сроки уплаты, налоговые льготы.

Транспортный налог: налоговые ставки (устанавливаются законами субъектов Федерации, в пределах закрепленных ст. 361 Налогового кодекса, дифференцированно в зависимости от вида транспортных средств и мощности двигателя. Снижение или увеличение налоговых ставок транспортного налога допускается в пределах не более чем в 10 раз), порядок и сроки уплаты, налоговые льготы.

Земельный налог: налоговые ставки (устанавливаются решениями советов муниципальных образований в соответствии со статьей 394 Налогового кодекса РФ: в отношении земельных участков сельскохозяй-

<sup>4</sup> Низкий уровень налоговой независимости в Германии обусловлен особенностями налоговой системы. Возможности земель и общин влиять на элементы налогов ограничены. Ни одна земля не воспользовалась правом в отношении налогообложения, предоставляемым «закон отклонений», действующим с 2006 г., и на основе которого земли имеют право отклонять федеральные законы, а также вводить земельные законы (см.: *Пинская М.Р.* Развитие налоговой конкуренции в Российской Федерации. М.: Социум, 2010. С. 101–102).

ственного назначения – 0,3%, иных земельных участков – 1,5%), порядок и сроки уплаты.

Налог на имущество физических лиц: налоговые ставки (устанавливаются решениями советов муниципальных образований в зависимости от суммарной инвентаризационной стоимости имущества и типа строения [жилое, нежилое] в пределах, ограниченных федеральным законодательством), налоговые льготы.

Налог на прибыль организаций: налоговые ставки (предельные размеры ограничены федеральным законодательством), налоговые льготы.

Единый налог по упрощенной системе налогообложения: налоговые ставки (предельные размеры ограничены федеральным законодательством).

Единый налог на вмененный доход: налоговая база, корректируемая на коэффициент базовой доходности К<sub>2</sub>; виды деятельности, переведенные на этот специальный налоговый режим.

Повлиять на элементы других налогов, формирующих доходы консолидированных региональных бюджетов, у регионов нет возможности. Акцизы на отдельные виды подакцизных товаров, налог на доходы физических лиц, госпошлина, два специальных налоговых режима (единый сельскохозяйственный налог, система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции). Северные регионы не могут повлиять на такие элементы региональных и местных налогов, как плательщики, объект налогообложения, налоговая база, порядок исчисления налога, налоговый период. Таким образом, регулирующие возможности налогов, формирующих доходы консолидированных региональных бюджетов северных регионов, *используются не в полной мере*.

Следует отметить, что количество региональных и местных налогов вместе взятых значительно ниже количества федеральных налогов и налогов по специальным налоговым режимам – в 3 раза. Действующая же практика количественного преобладания региональных и местных налогов не способствует повышению налоговых доходов консолидированных региональных бюджетов. Она приводит к ослаблению налоговой самообеспеченности и налоговой конкурентоспособности северных регионов. Данная практика способствует установлению на региональном уровне более высоких налоговых ставок<sup>5</sup>. Ее результатом является замедление социально-экономического развития северных регионов. Наконец, она порождает ограничение рационального распределения рабочей силы и капитала вследствие усиления процесса миграции из северных регионов трудовых ресурсов и капитала.

Значение федеральных налогов в доходах консолидированных региональных бюджетов северных регионов является преобладающим (см. табл. 1).

<sup>5</sup> В Республике Коми ставки транспортного налога на отдельные виды транспортных средств превышают федеральные в пять раз, максимальная ставка налога на имущество физических лиц (2% от суммарной инвентаризационной стоимости объектов налогообложения) в отдельных северных городах (г. Сыктывкар, г. Усинск) установлена со стоимости имущества, превышающей 500 тыс. руб. Для сравнения в г. Москве максимальная налоговая ставка с аналогичного имущества *в четыре раза ниже* и составляет 0,5% (см.: О ставках налога на имущество физических лиц. Закон города Москвы от 23.10.2002 г. № 47 [в ред. Закона г. Москвы от 28.04.2010 № 15]. Статья 1).

Т а б л и ц а 1

**Коэффициент налоговой независимости северных регионов РФ по величине региональных и местных и федеральных налогов, отчисляемых в доходы консолидированных региональных бюджетов в 2011 г., тыс. руб.**

Наименование региона	Региональные и местные налоги	Федеральные налоги и сборы	Коэффициент налоговой независимости
Российская Федерация	550 971 473	8 783 111 675	0,06
<b>Северные регионы</b>	90 046 780	2 258 999 018	0,04
Республика Карелия	1 805 253	17 900 262	0,10
Республика Коми	4 758 015	100 429 070	0,05
Архангельская область	2 943 510	30 707 474	0,10
Мурманская область	2 889 043	44 758 185	0,06
Ненецкий АО	4 935 668	39 928 192	0,12
Ханты-Мансийский АО – Югра	33 920 222	1 451 141 187	0,02
Ямало-Ненецкий АО	28 222 242	423 632 180	0,07
Республика Саха (Якутия)	6 201 336	65 829 322	0,09
Камчатский край	898 157	15 933 816	0,06
Магаданская область	748 688	9 905 449	0,08
Сахалинская область	1 907 555	46 744 697	0,04
Чукотский АО	817 091	12 089 184	0,07

*Источник:* Рассчитано автором по данным сайта Федерального казначейства РФ / URL: <http://www.roskazna.ru/reports> и сайта Федеральной налоговой службы РФ / URL: <http://www.nalog.ru>.

В северных регионах в 2011 г. величина федеральных налогов в налоговых доходах консолидированных бюджетов *превысила величину региональных и местных* в 25,09 раза. Для сравнения, в среднем по стране – 15,94 раза. Коэффициент налоговой независимости в среднем по северным регионам (0,04) ниже среднего по стране (0,06). Самый низкий коэффициент наблюдается в Ханты-Мансийском (0,02), самый высокий – в Ненецком (0,12) автономных округах.

Таким образом, даже по региональным и местным налогам сохраняется высокий уровень централизации налоговых полномочий и низкий уровень налоговой независимости.

Закон концентрации средств в центральном бюджете, сформулированный Г.Д. Поляком, гласит: «Чем выше уровень концентрации в центральном бюджете, тем ниже уровень экономического и социального развития государства»<sup>6</sup>. И хотя, в определенной мере, концентрация ресурсов оправданна, она не должна приводить к излишней концентрации финансовых ресурсов на федеральном уровне и осуществляться за счет ослабления территориальных бюджетов. Эта «ситуация противо-

<sup>6</sup> Бюджетная система России: учебник для студентов вузов, обучающихся по экономическим специальностям / Под ред. Г.Д. Поляка. 2-е изд. Перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009. С. 47.

речит принципу реальной самостоятельности региональных и местных бюджетов, не способствует развитию местной инициативы, порождает финансовое иждивенчество»<sup>7</sup>.

***Анализ соотношения налоговых доходов и расходов, структуры консолидированного регионального бюджета северных регионов***

Показателем достаточности налоговых доходов консолидированных региональных бюджетов для финансирования расходных обязательств северных регионов является соотношение налоговых доходов и расходов консолидированного регионального бюджета (см. табл. 2).

*Т а б л и ц а 2*

***Соотношение налоговых доходов и расходов консолидированного регионального бюджета в северных регионах РФ в 2011 г., тыс. руб.***

Наименование региона	Налоговые доходы консолидированного регионального бюджета	Расходы консолидированного регионального бюджета	Соотношение налоговых доходов и расходов консолидированного регионального бюджета, в %
Российская Федерация	5 237 477 770	6 075 858 931,0	86, 20
<b><i>Северные регионы</i></b>	623 427 700	848 409 506,7	73,48
Республика Карелия	18 664 574	36 094 035,7	51,71
Республика Коми	45 235 776	59 331 063,6	76,24
Архангельская область	29 058 072	68 418 825,1	42,47
Мурманская область	41 582 769	55 817 895,4	74,50
Ненецкий АО	12 360 974	11 475 452,7	107,72
Ханты-Мансийский АО – Югра	211 032 266	192 483 815,2	109,64
Ямало-Ненецкий АО	129 048 716	145 642 018,5	88,61
Республика Саха (Якутия)	60 041 226	121 682 291,1	49,34
Камчатский край	15 357 013	53 664 821,5	28,62
Магаданская область	10 874 400	21 854 304,8	49,76
Сахалинская область	38 375 084	63 060 418,0	60,85
Чукотский АО	11 796 830	18 884 565,1	62,47

*Источник:* Рассчитано автором по данным сайта Федерального казначейства РФ / URL: <http://www.roskazna.ru/reports>.

<sup>7</sup> Радионова В.М. Совершенствование бюджетного законодательства – необходимое условие осуществления преобразований в бюджетной сфере России // Финансы и кредит. 2006. № 2. С. 2.

Соотношение налоговых доходов и расходов консолидированных региональных бюджетов в северных регионах России составило в 2011 г. 73,48% (в среднем по стране – 86,7%). Ранжирование северных регионов показало, что наибольшая величина показателя достаточности налоговых доходов консолидированного регионального бюджета для выполнения расходных обязательств наблюдается в Ханты-Мансийском (109,64%) и Ненецком (107,72%), Ямало-Ненецком (88,61%) автономных округах, наименьшая – в Камчатском крае (28,62%), Архангельской области (42,47%). Это свидетельствует о неравномерности формирования налоговой базы северных регионов. Удельный вес налоговых доходов в доходах консолидированных региональных бюджетов северных регионов значительно превышает удельный вес неналоговых доходов (99,94% и 0,06%).

Кроме того, в северных регионах наблюдается тенденция к централизации налоговых доходов бюджетов и расходов, что обуславливает снижение их бюджетной автономии. Удельный вес налоговых доходов консолидированных региональных бюджетов в общей сумме налоговых доходов, аккумулируемых в северных регионах (25,89%), значительно меньше уровня среднего по стране (53,91%). При этом происходит значительная дифференциация рассматриваемых регионов по этому показателю (см. рис. 1).

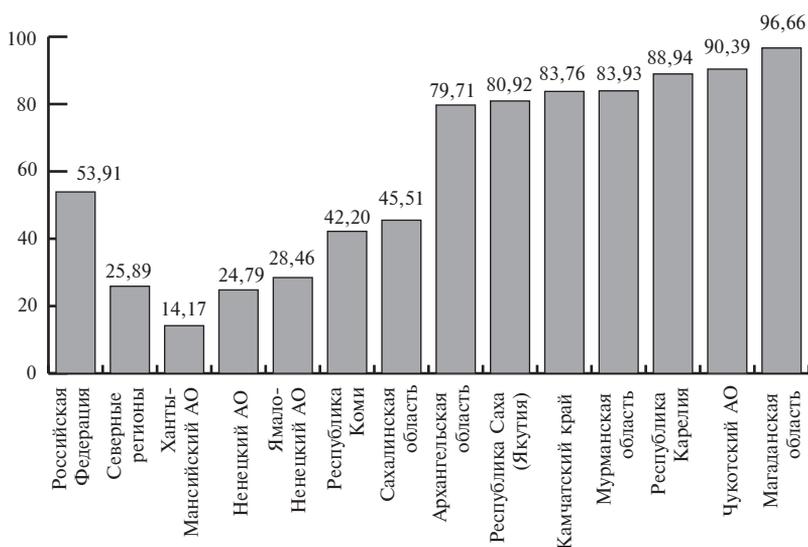


Рис. 1. Удельный вес налоговых доходов консолидированных региональных бюджетов в общей сумме налоговых доходов в северных регионах РФ в 2011 г., в %

Высокий уровень централизации налоговых доходов в федеральном бюджете приводит к их перераспределению через федеральный Центр. В 2011 г. объем федерального бюджета превысил объем консолидированных бюджетов субъектов Федерации по доходам в 1,14 раза, по расходам – в 1,45 раза. Это связано с действующим механизмом формирования налоговых доходов бюджетов, с преобладанием федеральных налогов, в т.ч. порождающих *ограниченность финансовых ресурсов северных регионов*, структура которых представлена в таблице 3.

Таблица 3

Структура налоговых доходов консолидированных региональных бюджетов северных регионов РФ в 2011 г., в %

Наименование региона	Налоговые доходы консолидированного бюджета	Налог на прибыль организаций	НДФЛ	Акцизы	Налог на имущество физических лиц	Налог на имущество организаций	Транспортный налог	Налог на игорный бизнес	Земельный налог	НДПИ	Сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов	Попшлина	Налоги, относящиеся к специальным налоговым режимам
Российская Федерация	100,0	36,81	38,09	7,10	0,09	8,93	1,59	0,00	2,33	0,67	0,04	0,19	4,16
<b>Северные регионы</b>	<b>100,0</b>	<b>44,42</b>	<b>32,77</b>	<b>2,35</b>	<b>0,06</b>	<b>13,45</b>	<b>0,99</b>	<b>-0,00</b>	<b>0,56</b>	<b>2,16</b>	<b>0,20</b>	<b>0,11</b>	<b>2,79</b>
Республика Карелия	100,0	33,55	45,27	2,24	0,09	7,42	2,25	-0,00	0,95	1,96	0,17	0,28	5,82
Республика Коми	100,0	35,85	37,98	10,05	0,04	9,34	1,18	0,00	0,50	1,01	0,00	0,17	3,88
Архангельская область	100,0	19,03	56,33	4,03	0,06	7,12	3,01	0,00	2,02	0,33	0,20	0,30	7,57
Мурманская область	100,0	39,19	46,50	0,07	0,18	5,88	1,07	-0,00	0,93	2,08	0,45	0,20	3,45
Ненецкий АО	100,0	38,39	20,17	0,01	0,01	39,74	0,19	0,00	0,94	-0,69	0,05	0,04	1,15
Ханты-Мансийский АО	100,0	51,45	26,50	3,40	0,06	15,12	0,95	0,00	0,54	0,38	0,00	0,07	1,53
Ямало-Ненецкий АО	100,0	51,74	24,53	0,50	0,01	21,39	0,48	0,00	0,15	0,05	0,00	0,05	1,10
Республика Саха (Якутия)	100,0	39,63	32,81	0,53	0,08	9,50	0,83	0,00	0,36	12,95	0,03	0,11	3,17
Камчатский край	100,0	14,72	64,50	0,92	0,18	4,80	0,98	0,00	1,73	1,32	2,68	0,29	7,88
Магаданская область	100,0	27,19	44,53	0,00	0,01	6,06	0,82	0,00	0,61	14,64	1,04	0,23	4,87
Сахалинская область	100,0	45,02	39,52	0,58	0,03	3,65	1,32	0,00	0,29	2,40	1,00	0,12	6,07
Чукотский АО	100,0	52,70	27,56	0,01	0,00	6,81	0,12	0,00	0,08	11,07	0,46	0,04	1,15

Источник: Рассчитано автором по данным сайта Федеральной налоговой службы РФ / URL: <http://www.nalog.ru>.

Такая ситуация не может считаться нормальной, поскольку именно на уровне субъектов Федерации сосредоточены социальные обязательства государства, в т.ч. финансовая помощь населению. А это, в свою очередь, требует разработки *эффективных методов увеличения налоговых доходов* их консолидированных бюджетов.

Как следует из *таблицы 3*, региональные и местные налоги занимают крайне низкий удельный вес в налоговых доходах консолидированных региональных бюджетов северных регионов. Следовательно, закрепление налогов за региональными и местными бюджетами по единым нормативам не способствует ни укреплению налоговой базы консолидированных региональных бюджетов северных регионов, ни росту уровня их налоговой самообеспеченности и налоговой конкурентоспособности, ни повышению ответственности региональных органов власти за формирование налоговых доходов бюджетов.

В настоящее время территориальные бюджеты, вне зависимости от величины собранных налогов, получают недостающую сумму из вышестоящих. Зачем в такой ситуации региональным органам власти и представительным органам местного самоуправления проявлять инициативу, расширять налоговый потенциал, повышать уровень налоговой самообеспеченности, вообще развивать экономику?

Кроме того, известно, что географические границы региона и границы использования общественных благ не совпадают. Примером является периодический выезд к месту проведения отпуска и обратно, затраты по которому в соответствии с законом о Северах<sup>8</sup> компенсируются один раз в два года для лиц, работающих в организациях, финансируемых из федерального бюджета, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях. Для населения, проживающего в северных регионах, доступны услуги, оказываемые учреждениями науки, культуры, искусства, физкультуры и спорта. Однако затраты на содержание объектов социального назначения *значительно превышают* цены на оказываемые ими услуги и финансируются из средств территориальных бюджетов. Поэтому разумным является развитие механизма формирования консолидированных региональных бюджетов, сочетающего региональные и местные налоги, часть федеральных налогов, отчисляемых в региональный бюджет, межбюджетные трансферты, а также неналоговые доходы.

### ***Меры по увеличению налоговых доходов консолидированных региональных бюджетов северных регионов***

Для увеличения налоговых доходов консолидированных региональных бюджетов северных регионов, по мнению автора, необходима реализация ряда мер.

Первая мера — сокращение возможности административного влияния федерального Центра на формирование доходов и осуществление

<sup>8</sup> О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях. Закон РФ от 19.02.1993 № 4520-1 (ред. от 24.07.2009). Ст. 33. Справочно-правовая система «КонсультантПлюс»

расходов регионального бюджета, устранение политики навязывания определенных проектов, являющихся нерациональными для региона.

Вторая мера – повышение заинтересованности региональных органов власти в увеличении налоговых доходов бюджета, в формировании условий для повышения уровня социально-экономического развития региона.

Третья мера – повышение эффективности налогового администрирования, в т.ч. эффективности деятельности налоговых органов как органов контроля и как сервисной службы.

Четвертая мера – создание стимулов для: повышения социально-экономической результативности региональной составляющей налоговой политики, повышения качества управления налоговыми доходами консолидированного регионального бюджета, ликвидации тенденций увеличения в регионе задолженности по налогам и сборам.

Пятая мера – усиление регулирующей функции налогов в целях увеличения стимулов инвестиционной деятельности, развития предпринимательства в регионе.

Шестая мера – расширение налогового потенциала региона путем развития обрабатывающего сектора экономики северного региона.

Седьмая мера – установление препятствий перераспределения средств федерального бюджета в регионы, для которых они являются излишними, проявления иждивенчества региональных органов власти в вопросах формирования налоговых доходов консолидированного регионального бюджета.

Восьмая мера – соблюдение «оптимума Парето», в рамках которого регионы, получившие выигрыш при перераспределении налоговых доходов, потенциально являются способными компенсировать проигрыш регионам, положение которых ухудшается.

Девятая мера – нивелирование недостатков действующих нормативов отчислений федеральных налогов в региональный и местный бюджеты, являющихся едиными для всех регионов, независимо от особенностей территории, приводящих к передаче отдельным регионам излишних бюджетных средств в ущерб другим регионам, испытывающим их недостаток.

Полагаем, что предложенные меры позволят повысить уровень налоговых доходов консолидированных региональных бюджетов северных регионов, необходимых для выполнения расходных обязательств, будут способствовать устойчивому социально-экономическому развитию.