

*Ермакова Ю.С.,
старший преподаватель
кафедры финансов и кредита
Краснодарского филиала РЭУ им. Г.В. Плеханова,*

НАЛОГОВЫЙ ПОТЕНЦИАЛ РЕГИОНА В УСЛОВИЯХ ГАРМОНИЗАЦИИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

TAX POTENTIAL OF THE REGION IN CONDITIONS HARMONIZING INTERBUDGETARY RELATIONS

Аннотация. Проблема повышения уровня собственных доходов региональных бюджетов является ключевой в основных направлениях бюджетно-налоговой политики на современном этапе. Повышает актуальность поиска дополнительных источников финансирования и реализация целей, предусмотренных Указом Президента РФ от 7 мая 2018 г. Российская система бюджетного федерализма обеспечивает совокупное покрытие расходов бюджетов бюджетной системы, однако помимо прямого предоставления финансовой помощи регионам, необходимо создание стимулирующих механизмов, обеспечивающих рост региональной экономики. В статье рассмотрен механизм распределения и предоставления межбюджетных трансфертов с учетом применения показателя налогового потенциала региона, который является одним из эффективных инструментов стимулирования экономической активности субъектов РФ.

Abstract: The problem of raising the level of own revenues of regional budgets is a major one in the main areas of fiscal policy at the present stage. Increases the urgency of finding additional sources of financing and the implementation of the goals stipulated by the Decree of the President of the Russian Federation the 7th of May 2018. The Russian system of fiscal federalism provides total coverage of budget expenditures of the budget system, but besides to providing direct financial assistance to the regions, it is necessary to create incentive mechanisms to ensure the growth of the regional economy. The article discusses the mechanism of distribution and provision of intergovernmental transfers, taking into account the use of the indicator of the tax potential of the region, which is one of the effective tools to stimulate the economic activity of the subjects of the Russian Federation.

Ключевые слова: налоговый потенциал, межбюджетные отношения, межбюджетные трансферты, бюджетно-налоговая политика, рост региональной экономики.

Keywords: tax potential, intergovernmental relations, intergovernmental transfers, fiscal policy, growth of the regional economy.

Бюджетный федерализм в России, официально закрепленный с принятием Конституции в 1993 году, предполагает некую финансовую самостоятельность субъектов, входящих в состав Федерации. Принципами бюджетной системы предусмотрена самостоятельность бюджетов субъектов РФ и разграничение доходов и расходов, а также источников финансирования дефицита бюджета между уровнями бюджетной системы, однако при этом предусмотрено и совокупное покрытие расходов бюджетов субъектов РФ, что предполагает наличие и предоставление межбюджетных трансфертов регионам в случае необходимости.

Межбюджетные трансферты – это финансовая помощь, которая предоставляется бюджетам ниже стоящих уровней (как правило, из федерального центра регионам и из региональных бюджетов муниципалитетам) в форме дотаций, субсидий и субвенций (рис. 1).

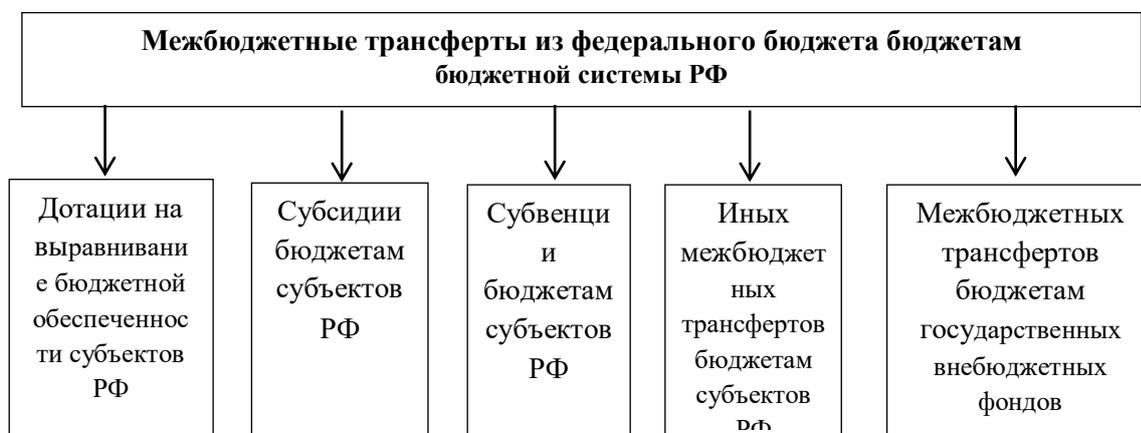


Рис. 1. Виды финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам бюджетной системы РФ.

Целью их распределения является повышение возможностей субъектов РФ с низкой бюджетной обеспеченностью финансировать закрепленные за ними расходы и тем самым обеспечить выравнивание доступа граждан вне зависимости от места их проживания к основным бюджетным услугам и социальным гарантиям. За счет межбюджетных трансфертов финансируется существенная часть расходов регионов от 10-15% в экономически развитых регионах и от 30-50% в слабо развитых регионах и

регионах реципиентах. Таким образом, организация межбюджетных отношений (МБО) в стране и порядок предоставления межбюджетных трансфертов (МБТ) являются мощным инструментом экономического регулирования, посредством которого можно не только влиять на уровень доходов территориальных бюджетов, но и использовать его как стимулирующий механизм [6].

В основных направлениях бюджетной политики страны на 2019 год и плановый период 2020-2021 гг. говорится о необходимости повышения уровня финансовой самостоятельности региональных бюджетов путем наращивания темпов экономического роста, пересмотрен механизм предоставления МБТ, который ориентирован на учет показателей социально-экономического развития регионов и иных условий, направленных на повышение эффективности использования бюджетных средств [9]. Министерством финансов РФ не раз упоминалось о необходимости изменения подхода при распределении финансовой помощи от «просто покрытия расходов» бюджетов регионов до внедрения стимулирующего подхода, направленного на повышение экономической активности регионов [10]. Для построения такого подхода необходимо выделения показателя, на который бы ориентировались федеральные органы власти при предоставлении финансовой помощи или стимулирующих выплат в виде грантов и пр. Таким показателем является налоговый потенциал региона.

Налоговый потенциал – это многофакторный интегральный показатель, определяющий максимально-возможную сумму налоговых платежей в бюджет региона за определенный временной интервал с учетом сложившегося уровня социально-экономического развития территории. Поскольку налоговый потенциал складывается с учетом экономической базы региона в силу объективных причин, то по его величине можно судить о финансово-экономическом состоянии региона, а положительная динамика налогового потенциала будет свидетельствовать о проведении грамотной финансовой политики и управлении финансами в регионе [3].

На сегодняшний день Министерство финансов уже использует налоговый потенциал при предоставлении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. Размер дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности определяется исходя из необходимости достижения минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ. Уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ и, следовательно, размер предоставляемых дотаций, определяется в

соответствии с методикой установленной постановлением Правительства РФ от 22.11.2004г. N 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности» [2].

Уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ представляет собой соотношение между расчетными налоговыми доходами на одного жителя, которые могут быть получены консолидированным бюджетом субъекта РФ исходя из уровня развития и структуры экономики и (или) налоговой базы (налогового потенциала), и аналогичным показателем в среднем по консолидированным бюджетам субъектов РФ с учетом структуры населения, социально-экономических, географических, климатических и иных объективных факторов и условий, влияющих на стоимость предоставления одного и того же объема государственных и муниципальных услуг в расчете на одного жителя.

Существенным недостатком при использовании данной методики является отсутствие стимулирующей направленности, поскольку регионы с низким уровнем бюджетной обеспеченности получают большую сумму межбюджетных трансфертов. Механизм использования МБТ в данном случае работает только в качестве инструмента выравнивания и обеспечения финансирования расходов региональных бюджетов, и не используется в качестве стимулирующего инструмента, что обозначено в основных направлениях бюджетно-налоговой политики РФ.

Российские регионы имеют различный уровень социально-экономического развития и финансового обеспечения в силу объективных причин: исторического развития, территориального расположения, населения, транспортного сообщения и наличия инфраструктуры и пр. Финансовая система и финансы в целом реализуют свою распорядительную функцию, благодаря чему происходит территориальное, отраслевое, социальное перераспределение финансовых ресурсов. Таким образом, часть финансовых ресурсов аккумулируется в федеральном центре, а затем зачисляется в бюджеты регионов [7].

Развивающимся регионам необходима финансовая поддержка для поддержания необходимого уровня жизни населения, инвестиций в региональное развитие, но при этом необходимо увеличивать уровень собственных доходов региона путем наращивания экономического потенциала, развития системы налогового администрирования и контроля, ростом налогового потенциала [5].

Для оценки заинтересованности субъектов РФ в выполнении перечисленных задач, проанализируем результаты распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов в 2017 году (табл.1).

Таблица 1.

Объем доходов и безвозмездных поступлений бюджетов субъектов Южного федерального округа за 2017 год

Субъекты ЮФО	Объем доходов бюджета, млрд. руб.	Объем безвозмездных поступлений, млрд. руб.	Доля безвозмездных поступлений в доходах всего, %	Величина налогового потенциала, млрд. руб.	Объем предоставленных дотаций млрд. руб.	Коэффициент стимулирования
Республика Адыгея	19,1	6,8	35,5	10,7	3,4	31,8
Республика Калмыкия	12,9	5,9	45,8	5,1	3,6	70,2
Республика Крым	160,4	100,7	62,8	35,9	18,5	51,5
Краснодарский край	296,9	44,3	14,9	207,2	8,9	4,3
Астраханская область	43,8	6,9	15,8	33,0	2,3	7,0
Волгоградская область	107,7	25,5	23,6	78,1	7,9	10,1
Ростовская область	192,2	35,5	18,5	131,2	14,3	10,9
г. Севастополь	31,0	18,5	59,8	9,1	2,2	24,1

По данным таблицы 1 можно отметить, что наиболее финансово-зависимыми регионами ЮФО являются Республика Крым, г. Севастополь и Республика Калмыкия. При этом данные регионы имеют наименьшие значения налогового потенциала. Однако коэффициент стимулирования, который определен как отношение объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности к величине налогового потенциала достаточно высокий во всех трех субъектах. Регионы же, имеющие наибольший уровень налогового потенциала и наименьшую долю безвозмездных поступлений, получают наименьший объем финансовой помощи в относительном выражении, о чем также свидетельствует коэффициент стимулирования. Минимальное значение коэффициента стимулирования имеет Краснодарский край – 4,3%.

Проведенный анализ свидетельствует, что регионы с высоким уровнем налогового потенциала получают наименьший объем дотаций, что и предусмотрено данной методикой. Необходимо признавать значимость и необходимо финансовой

поддержки нуждающимся регионам. Но если говорить о наращивании экономики регионов и развитии налогового потенциала, то регионы должны получать какое-то поощрение за достигнутые результаты. Следовательно, необходимо предусмотреть иную систему выплат, ориентированную на достигнутые показатели экономического развития или показатель налогового потенциала, который является совокупным показателем, отражающим помимо сложившейся экономической базы, качество работы налоговых органов [4].

Для подтверждения взаимозависимости налогового потенциала и уровня экономического развития региона рассмотрим данные, представленные в таблице 2.

Таблица 2

Показатели, характеризующие уровень экономического развития

Краснодарского края за 2013-2016 гг.*

Показатели	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	Изменение 2016г.- 2013г., (+;-)	Темп изменения 2016г./ 2013г., %
Налоговые доходы, млрд. руб.	169,6	183,2	184,9	209,7	+40,1	123,6
Валовой региональный продукт, млрд. руб.	1 663,0	1 784,8	1 933,5	2 015,9	+353,0	121,2
Стоимость основных фондов, млрд. руб.	3 639,6	4 209,0	4 770,8	5 481,6	+1 842,0	150,6
Число предприятий и организаций, тыс. ед.	134,5	141,8	146,3	144,9	+10,4	107,7
Сальдированный финансовый результат деятельности организаций, млрд. руб.	50,6	- 96,4	132,7	446,6	+396,1	9 раз
Среднегодовая численность занятых в экономике, тыс. чел.	2 330,8	2 322,4	2 546,1	2 553,2	+222,4	109,5
Величина задолженности по налогам и сборам субъекта РФ, млрд. руб.	29,5	37,0	32,1	31,4	+1,9	106,3
Сумма инвестиций в основной капитал, млрд. руб.	955,2	750,2	586,9	429,0	- 526,2	44,9

* Статистические данные по многим показателям за 2017 год отсутствуют

По данным таблицы 2, на примере Краснодарского края отчетливо видно, что увеличение объема ВРП, стоимости основных фондов, численности предприятий и организаций, среднегодовой занятости населения и прочих показателей способствуют росту налоговых доходов, величина которых увеличилась за 4 года на 23,6%. Рост

налоговых доходов свидетельствует и о росте налогового потенциала региона, хотя две эти категории не являются идентичными по своему содержанию и выполняют разные функции.

Таким образом, налоговый потенциал в системе МБО может выполнять роль показателя, на который Правительство РФ и Министерство финансов РФ ориентировались бы при выделении финансовых ресурсов или иных форм государственной поддержки субъектам РФ, достигшим наивысшего значения налогового потенциала, что обеспечит заинтересованность субъектов в наращивании экономической базы. Именно наращивание экономического потенциала страны, каждого региона – главный источник дополнительных ресурсов.

Правительство РФ активно работает над решением этой задачи. Обзор основных направлений бюджетно-налоговой политики РФ на 2019 год свидетельствует, что помимо методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, были предусмотрены элементы стимулирующего характера. К таким элементам относится предоставление грантов в 20 млрд. руб. субъектам РФ за достижение высших показателей по росту экономического и налогового потенциала. Это реальный инструмент, который будет стимулировать регионы к достижению более высоких темпов экономического роста. По итогам 2017 г. был создан резерв за счет прироста по налогу на прибыль, что положительно скажется на инвестиционных процессах региона.

В 2017 году межбюджетное регулирование со стороны федерального бюджета осуществлялось в целях снижения дифференциации регионов и муниципальных образований по уровню и темпам социально-экономического развития, обеспечения сбалансированности региональных и местных бюджетов за счет бюджетной консолидации и принятия мер по ограничению роста государственного долга.

Комплекс мер (в основном предоставление субсидий на различных условиях) по настройке системы межбюджетных отношений способствовал улучшению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, гармонизации предоставления межбюджетных трансфертов, созданию условий для повышения эффективности использования бюджетных средств [9].

Вопросы межбюджетных отношений затрагивают не только перераспределение трансфертов, но и налоговые полномочия. Важнейшей задачей сегодня является создание условий для развития экономик российских регионов, поскольку именно в

регионах формируется инвестиционный климат. С другой стороны, необходимо обеспечить регионы собственными финансовыми ресурсами для финансирования социальных проблем. С целью прозрачности и прогнозирования объема межбюджетных трансфертов на 2018-2020 гг. Минфин РФ уже распределил 91% межбюджетных трансфертов (в том числе и при помощи модельных бюджетов), что поможет властям субъектам прогнозировать свою деятельность и заключать долгосрочные контракты. Увеличен объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов, в 2018 г. субъектам будет предоставляться дотация в целях стимулирования роста налогового потенциала по налогу на прибыль организаций [8].

Поиск дополнительных источников финансирования подразумевает и исполнение задач, предусмотренных в майском Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», в соответствии с которым, правительство РФ до 2024 года должно обеспечить реализацию следующих целей [1]:

- а) обеспечить устойчивый естественный рост численности населения РФ;
- б) обеспечить повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет (к 2030 году - до 80 лет);
- в) обеспечить устойчивый рост реальных доходов граждан, а также роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции;
- г) обеспечить снижение в два раза уровня бедности в РФ;
- д) обеспечить улучшение жилищных условий;
- е) обеспечить ускорение технологического развития РФ, увеличение количества организаций, осуществляющих технологические инновации.
- ж) обеспечить ускоренное внедрение цифровых технологий в экономику и социальную сферу;
- з) обеспечить вхождение России в число пяти крупнейших экономик мира, обеспечение темпов экономического роста выше мировых при сохранении макроэкономической стабильности, в т. ч. инфляции на уровне, не превышающем 4% и пр.

Реализация национальных проектов, затрагивая полномочия органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, очевидно, потребует настройки межбюджетных отношений. В связи с чем, можно выделить два пути увеличения финансовых ресурсов субъектов РФ: рост доходов, связанный с изменением

бюджетного и налогового законодательства и Рост доходов в рамках увеличения налогового потенциала (рис. 2.)

Важным является тот факт, что для наиболее эффективного развития доходного потенциала региона усилий только субъекта Российской Федерации недостаточно — они должны сопровождаться встречным движением со стороны федеральных властей в области:



Рис. 2. Направления роста доходов региональных бюджетов.

- обеспечения макроэкономической стабильности и устойчивого развития;
- распределения доходов по уровням бюджетной системы, направленного на обеспечение достаточного объема финансовых ресурсов для исполнения возложенных полномочий, снижение уровня дифференциации по уровню бюджетной обеспеченности и создание стимулов по развитию доходного потенциала;
- включения стимулирующих механизмов в нормативы распределения доходов от уплаты налогов;
- совершенствования федерального законодательства в налоговой, бюджетной и иных смежных сферах, а также в области межбюджетных отношений.

Региональные органы власти со своей стороны должны сконцентрировать усилия на следующих направлениях, обеспечивающих налоговые поступления доходов в бюджет:

- повышение инвестиционной привлекательности региона, привлечение инвесторов, создание новых рабочих мест;
- борьба с недоимками по налогам и сборам, а также с «теневым оборотом» капитала;
- оценка эффективности мер фискального стимулирования;
- повышение эффективности управления государственной собственностью;
- развитие малого бизнеса, снижение административных барьеров и расширение практики применения специальных налоговых режимов;
- эффективное распределение поступлений между региональным и местными бюджетами, обеспечивающее рост доходного потенциала;
- проведение целенаправленной работы по управлению поступлениями, имеющими целевое назначение (дорожные фонды).

Одним из более эффективных мероприятий по увеличению поступлений в региональные бюджеты является изменение пропорций зачислений по федеральным налогам, а именно налогу на прибыль организаций. Сокращение доли налога на прибыль в общей величине налоговых доходов в прогнозном периоде по данным анализа, проведенного выше, обусловлено изменением нормативов отчислений по налогу на прибыль с 18% до 17% и увеличением отчислений в федеральный бюджет с 2% до 3%. Данное изменение пока запланировано до 2020 года, возможно в дальнейших периодах такая пропорция сохранится.

При формировании федерального бюджета на 2019-2020 годы предусмотрено закрепление положительных результатов, достигнутых в рамках повышения эффективности предоставления МБТ, по следующим направлениям [9]:

- 1) создание условий, обеспечивающих предсказуемость, прозрачность и стабильность предоставления межбюджетных трансфертов;
- 2) расширение полномочий субъектов РФ по определению направлений финансирования расходных обязательств за счет консолидированных субсидий;
- 3) повышение финансовой дисциплины субъектов РФ;
- 4) сохранение действующих принципов распределения дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ исходя из расчетного

налогового потенциала с учетом применения при распределении части дотации относительного показателя расчетных объемов расходных обязательств субъекта РФ к фактическим расходам.

Таким образом, проанализированные проблемы и пути их решения определяют важную роль налогового потенциала региона при реализации межбюджетных отношений и свидетельствуют о необходимости создания дополнительных стимулов со стороны государственных органов власти для повышения заинтересованности регионов в наращивании и развитии налогового потенциала.

Список литературы

1. Указ Президента Российской Федерации № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» от 07.05.2018 г. Официальные сетевые ресурсы Президента России / [Электронный ресурс].— Режим доступа: URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/43027/page/2>

2. Постановление Правительства РФ N 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» от 22 ноября 2004 г. (ред. от 31.12.2017). Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/187556/#ixzz4pdqgZnx9>

3. Ермакова Ю.С. Налоговый потенциал в системе бюджетного федерализма и стимулирования регионального развития // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2017. Т. 10. № 11 (341). С. 1305-1320.

4. Ермакова Ю.С. Собираемость налогов как фактор оценки налогового потенциала региона // Сфера услуг: инновации и качество. 2017. № 27. С. 5.

5. Петровская, А.В., Ермакова, Ю.С. Налоги на совокупный доход в региональном бюджете Краснодарского края / А.В. Петровская, Ю.С. Ермакова // Экономика и предпринимательство. 2017. № 2-1 (79-1). С. 342-346.

6. Петровская А.В., Косивченко М.В. Формирование и исполнение региональных бюджетов: проблемы и перспективы // Современные тенденции развития науки и технологий. 2016. № 7-7. С. 87-89.

7. Пидяшова О.П., Кравченко Т.Е., Терещенко Т.А. Статистическая оценка дифференциации регионов по уровню социально-экономического развития (на примере Южного федерального округа) // Экономика и предпринимательство. 2018. № 5 (94). С. 422-430.

8. Силуанов А.Г. - интервью Министра финансов РФ Важнейшая задача – создание условий для развития экономик российских регионов // Финансы. 2018. №2. С. 2-9.

9. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов. Информация официального сайта Министерства финансов Российской Федерации / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=123006

10. Официальный сайт Министерства финансов РФ / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: <https://www.minfin.ru/>