

М. Р. Пинская, канд. экон. наук, доцент¹
г. Москва

ВОЗДЕЙСТВИЕ НАЛОГОВОЙ КОНКУРЕНЦИИ НА ФОРМИРОВАНИЕ МОДЕЛЕЙ НАЛОГОВОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

В статье анализируются теоретические проблемы воздействия горизонтальной налоговой конкуренции на характер становления и развития отношений по поводу формирования доходов субфедеральных бюджетов. Выделяются характерные черты двух моделей федерализма: налогового федерализма, препятствующего рынку, и налогового федерализма, сохраняющего рынок (так называемый конкурентный налоговый федерализм).

Ключевые слова: налоговая конкуренция, налоговый федерализм, межбюджетные трансферты, федеральный бюджет, региональный бюджет, местный бюджет.

Общепризнанным понятием для обозначения одного из элементов рынка как хозяйственной системы является «конкуренция». Данный термин происходит от латинского «сопсиго» – «сбегаюсь, сталкиваюсь». В рыночном хозяйстве участниками конкурентной борьбы являются прежде всего фирмы, которые соревнуются друг с другом за рынок сбыта. Рыночная экономическая конкуренция подразумевает свободную конкуренцию между производителями и потребителями, с одной стороны, за получение максимальной прибыли, с другой – за полное удовлетворение потребностей.

Анализу теоретических и практических проблем рыночной конкуренции, принципов, условий и ограничений ее реализации, вопросов взаимосвязи и соотношения конкурентного рыночного и государственного регулирования экономики посвящено существенно большее коли-

чество научных и прикладных работ, чем проблемам конкуренции в других сферах общественной жизни [4, с. 9–10]. В частности, заслуживают внимания исследования М. Портера, А.Ю. Юданова, Г.Л. Азоева, А.П. Челенкова и др., которые посвящены проблемам развития теоретических основ конкурентоспособности, формирования и развития конкурентных преимуществ фирм, отраслей, национальных экономик, факторов конкурентоспособности применительно к хозяйственной практике [6, 5].

Исследование вопросов, связанных с политической и экономической конкуренцией, привело к необходимости изучения более общего явления – социальной конкуренции, которую Людвиг фон Мизес определяет как «стремление индивидов занять наиболее благоприятное положение в системе общественного сотрудничества» и которая «присутствует в любом представимом способе общественной организации» [3, с. 262].

Разновидностью социальной конкуренции является налоговая конкуренция, которая, с одной стороны, представляет собой конкуренцию между центром и регионами за налоговые полномочия

¹ Пинская Милуша Рашитовна – кандидат экономических наук, доцент кафедры «Налоги и налогообложение» Финансовой академии при Правительстве Российской Федерации; e-mail: MPinskaya@yandex.ru

(так называемая вертикальная налоговая конкуренция), а с другой стороны, конкуренцию между территориями за налогоплательщика (так называемая горизонтальная налоговая конкуренция).

Различают два вида налоговой конкуренции в зависимости от ее распространения: внешнюю (или межстрановую) и внутреннюю.

Индикаторами первого типа конкуренции могут служить доли в налоговых доходах государства в динамике, а также рейтинги конкурентоспособности государств, проводимые различными международными организациями и институтами. Принято считать, что межстрановая миграция капитала дисциплинирует расточительные правительства и благоприятно воздействует на страны, которые снижают налоговые ставки и проводят реформы, способствующие экономическому росту. Обычно такая конкуренция устраняется через механизм гармонизации налогов, когда страны договариваются установить минимальные налоговые ставки или решают облагать налогом по одним и тем же ставкам. Европейский Союз, например, требует, чтобы страны-члены взимали налог на добавленную стоимость, по меньшей мере, в размере 15 % [10]. Существует и скрытая форма гармонизации, она наступает тогда, когда правительство облагает налогом доходы своих граждан, полученные в других юрисдикциях. Об этом говорится в работах [7, 8, 9].

Индикаторами второго типа конкуренции служат динамика инвестиций в отдельные регионы, рейтинги конкурентоспособности регионов, а также региональные различия между предоставляемыми налоговыми преимуществами, особые налоговые режимы на специально выделенных территориях.

При анализе налоговой конкуренции мы будем исходить из того, что, во-первых, налоговая конкуренция может

осуществляться только при условии соблюдения и защиты государством прав налогоплательщиков, обеспечивающих свободу их деятельности в экономической сфере. И, прежде всего, ключевого права частной собственности, составляющего экономический базис всей системы прав и свобод человека и гражданина: «Каждый имеет право быть собственником, т. е. имеет право владеть, пользоваться и распоряжаться своим имуществом и другими объектами собственности как индивидуально, так и совместно с другими лицами» [1, с. 22]. Во-вторых, снижение уровня и искажение налоговой конкуренции может происходить под воздействием таких факторов, как недобросовестная конкуренция, участники которой нарушают принятые на рынке правила и нормы конкуренции, и избыточного и непрофессионального государственного регулирования.

В зависимости от степени развитости налоговой конкуренции следует различать две модели налогового федерализма: налоговый федерализм, препятствующий рынку, по Е.В. Журавской [11, с. 339], и налоговый федерализм, сохраняющий рынок (так называемый конкурентный налоговый федерализм).

Для первой модели налогового федерализма характерны:

- высокая централизация доходных источников бюджетов, в особенности налоговых;
- низкая самостоятельность региональных властей при установлении, отмене налогов и изменении их элементов;
- иждивенческое (оппортунистическое) поведение субфедеральной власти при формировании доходов своих бюджетов;
- высокая доля межбюджетных трансфертов в доходах региональных и местных бюджетов;

- поступление дополнительных доходов от прироста налоговых поступлений в вышестоящие бюджеты, и компенсация уменьшения налоговых поступлений ростом субсидий из вышестоящего бюджета в нижестоящие бюджеты;
- высокая зависимость уровня собираемости налогов от усилий налоговой администрации;
- негативное отношение местных властей к развитию частного сектора экономики (малого и среднего предпринимательства) и, как следствие, отсутствие заинтересованности в расширении налоговой базы на подведомственной им территории. Существуют две гипотезы, объясняющие такое поведение местных властей в России: во-первых, оказавшись под контролем владельцев рент – старых крупнейших предприятий, оставшихся с советского периода, местные власти были вынуждены направлять трансферты на эти предприятия и защищать их от (потенциальных) конкурентов – новых фирм; во-вторых, это последствия рентоориентированного поведения местных властей в результате дезорганизации управления: многочисленные ведомства и их подразделения пытались получить ренту от частного сектора, делая неприбыльным любой бизнес, по крайней мере легальный [2].

Для второй модели налогового федерализма характерны:

- заинтересованность субфедеральной власти в расширении налоговой базы;
- самостоятельность региональной власти и представительных органов местного самоуправления при установлении, отмене налогов,

изменении элементов налогообложения;

- исключительный перечень централизованных мероприятий, на финансирование которых могут направляться централизуемые доходы, а также виды и доли налоговых доходов, которые могут быть централизованы;
- конституционно закрепленный механизм финансовой эквализации, предполагающий вертикальное и горизонтальное выравнивание доходов региональных и местных бюджетов посредством специально определенных налогов (как правило, налога на добавленную стоимость), и обеспечивающий единые принципы выравнивания потенциала местных бюджетов во всех субъектах РФ;
- четкое распределение расходных полномочий между всеми уровнями управления и минимальная сфера совместной компетенции.

Существует также такая разновидность конкурентного федерализма, как «переговорный федерализм», который является своего рода переходным этапом от неконкурентной модели взаимодействия федерального центра и территорий по поводу форм мобилизации доходов в бюджеты бюджетной системы к модели конкурентного федерализма, характерной для демократического государства. При конкурентном налоговом федерализме разделение полномочий, сфер деятельности и ресурсов между центром и регионами стабильно, предсказуемо, так как ясно очерчено в Конституции РФ, опирается на судебную практику, многолетнюю политическую традицию, определяется четко установленными правилами игры и является поэтому производным от существующих федеральных институтов [2]. В противоположность такой модели при

переговорном налоговом федерализме распределение доходов между звеньями бюджетной системы происходит спонтанно в зависимости от предпочтений доминирующих политических сил.

Модель налогового федерализма, выстраиваемая в современной России, в наибольшей степени тяготеет к переходной модели: переговорному федерализму. С одной стороны, налицо достаточно жесткая система иерархии в установлении налоговых полномочий различных уровней управления, широко разветвленная система межбюджетных трансфертов, маленькое количество региональных и местных налогов. С другой стороны, имеет место разделение расходных полномочий разных уровней управления, подкрепление полномочий вышестоящих уровней, передаваемых на нижестоящие уровни власти, соответствующими субвенциями из федерального и региональных бюджетов, наличие отрицательных трансфертов, а также горизонтальных трансфертов между местными бюджетами (рисунок). Местные административные органы участвуют напрямую в капитале, косвенно контролируют подчиненные компании, используют институт инспекций, сотрудничают с судами и федеральными налоговыми органами, с милицией и лицензирующими органами. С известной долей условности можно утверждать, что горизонтальная налоговая конкуренция меняет стимулы для отдельных региональных органов власти и представительных органов местного самоуправления, определяющие их позицию на переговорах. На практике региональная и местная муниципальная администрация владеют большой степенью автономии в своих юрисдикциях, особенно на региональном уровне.

Необходимым и непременно порождающим и стимулирующим налоговую конкуренцию условием являются соблю-

дение и защита государством прав налогоплательщиков. Нормативные правила конкуренции в каждой конкретной сфере определяет и регулирует государство, которое также призвано посредством своих властно-принудительных полномочий обеспечивать соблюдение таких правил всеми субъектами конкуренции. Конечная цель налоговой конкуренции между регионами состоит в привлечении инвестиций для расширения налоговой базы на конкретной территории. Региональным органам управления и представительным органам муниципальных образований, выступающим в качестве акторов налоговой конкуренции, необходимы более широкие налоговые полномочия, большая налоговая самостоятельность. Расширение их властно-принудительных полномочий в сфере налогообложения будет способствовать приданию общегосударственного статуса тем идеалам и интересам, которые они выражают. В то же время в регуляторной деятельности государственной власти и органов местного самоуправления налоговая конкуренция имеет ограниченное и локальное применение, так как для того, чтобы быть эффективной, система органов управления налоговой системой, представляющая собой единую и целостную структуру властно-принудительного регулирования налоговых отношений, должна согласованно проводить единую и в достаточной мере положительно воспринимаемую обществом налоговую политику. В противном случае возможно нарушение единства налоговой системы, рост числа уклонений от налогов, что чревато потерями доходов бюджетной системы.

Одной из самых устойчивых и последовательных тенденций в развитии демократических политических систем была и остается тенденция децентрализации государственной власти как разделения ее полномочий по функци-

ям, сферам компетенции и уровням ответственности, необходимость которой объективно возрастает на современном этапе развития экономики, характеризующимся разбалансированностью бюджетной системы, дефицитом федерального и региональных бюджетов. Увеличение налоговых полномочий регионов и муниципальных образований в контексте предотвращения монополизации федерации замещает политическую конкуренцию, обеспечивая необходимую состязательность. Для того чтобы такая состязательность не могла беспрепятственно перера-

сти в политическую и экономическую конфронтацию во взаимоотношениях различных ветвей, уровней и органов государственной власти, которую мы уже наблюдали в начале 1990-х гг. (так называемая «война союзного и российского бюджетов»), необходимо конституционно и законодательно установить систему сдержек и противовесов в виде закрепленного на уровне конституции механизма финансовой эквализации, предполагающего вертикальное и горизонтальное выравнивание доходов бюджетов, как это сделано в таких странах, как ФРГ, Канада и др.

Список использованных источников

1. Постановление ВС РФ от 22.11.1991 г. № 1920-1 «О декларации прав и свобод человека и гражданина» – Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
2. Альтернативный бюджет экономического роста – <http://www.yabloko.ru/Themes/Budget/2003/alt-part2-1-5.html>.
3. фон Мизес, Людвиг. Человеческая деятельность: трактат по экономической теории. М.: Экономика, 2000.
4. Нисневич Ю.А. Свобода и конкуренция или коррупция?: препринт WP14/2009/01. М.: ГУ ВШЭ, 2009.
5. Опыт конкуренции в России: причины успехов и неудач / кол. авторов; автор проекта и координатор исследований А.Ю. Юданов. М.: Финансовая компания ИНТРАСТ; КНОРУС, 2007. 464 с.
6. Портер, Майкл, Э. Конкуренция: пер. с англ. – М.: Вильямс, 2006. 608 с.
7. Atkinson, Anthony B., and Agnar Sandmo (1980). «Welfare Implications of the Taxation of Savings.» *Economic Journal* 90 (September): P. 529–549.
8. Auerbach, Alan J. (1979). «Wealth Maximization and the Cost of Capital.» *Quarterly Journal of Economics* 93: P. 107–127.
9. Engen, Eric and Hassett, Kevin «Does the Corporate Tax Have a Future?» *Tax Notes 30th Anniversary Issue*, Spring 2003 .
10. European Parliament Fact Sheet No 3.4.5. «Value added tax (VAT)» October 19/10/2000. – http://www.europarl.europa.eu/factsheets/3_4_5_en.htm.
11. Zhuravskaya E.V. Incentives to provide local public goods: fiscal federalism, Russian style // *Journal of Public Economics* 76 (2000) 337–368, P. 339.

