

Укрепление доходной базы региональных и местных бюджетов в России - налоговые меры

© 2012 В.В. Понкратов
кандидат экономических наук
Финансовый университет
при Правительстве Российской Федерации, г. Москва
E-mail: silvestrsn@gmail.com

В статье предложены варианты расширения доходной базы региональных и местных бюджетов путем внесения изменений в налоговую систему Российской Федерации и разграничения налоговых полномочий федеральных и субфедеральных органов власти.

Ключевые слова: бюджетный и налоговый федерализм, налог на прибыль, НДС, налог на доходы физических лиц, налог с продаж, доходная база субфедеральных бюджетов.

Основную массу доходных поступлений в региональные и местные бюджеты дают отнюдь не их собственные региональные и местные налоги, к коим относятся налог на имущество организаций, налог на игорный бизнес, транспортный налог, налог на имущество физических лиц и земельный налог - на их долю приходится только 13,5 % доходных поступлений, - главные поступления - это отчисления от федеральных налогов, удельный вес которых в общей величине налоговых доходов достигает 80,5 % (преимущественно отчисления налога на прибыль организаций и НДФЛ).

Структура доходных поступлений в федеральный бюджет и консолидированные бюджеты субъектов РФ свидетельствует о том, что для России характерна такая практика распределения доходных полномочий между Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями, которая приводит к высокой степени централизации доходов в федеральном бюджете. По мнению профессора В.М. Родионовой, она является следствием бюджетной политики, которая слабо ориентирована на развитие бюджетного федерализма и демократических начал в управлении бюджетными средствами. Вот почему назрела необходимость в переходе к иной бюджетной политике, нацеленной на децентрализацию и развитие демократических начал в управлении бюджетными средствами.

Необходимо разработать такие механизмы регулирования бюджетов субъектов РФ, при которых собственные доходы этих бюджетов стали бы преобладающими. Для этого федеральному центру следует пересмотреть и оптимизировать распределение налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы так, чтобы они максимально обеспечивали покрытие бюджетных расходов субъектов Российской Федерации. Про-

порции распределения общих налогов и даже разведение собственных налогов между бюджетными уровнями в конечном счете диктуются необходимостью сбалансировать доходы и обязательные расходы каждого бюджета. Поэтому передача расходных полномочий от центра к регионам, а также требуемое увеличение расходов бюджетов субъектов РФ должны сопровождаться и передачей определенных сумм налогов (целиком или частично в виде увеличенной квоты).

По данным Минфина России, более 40 % налога на прибыль формируется на территории Москвы. Почти 60 % акцизов формируется на территории 15 субъектов РФ, где проживает 40,7 % граждан России. НДС формируется на территории тоже 15 субъектов РФ, при этом почти половина данного налога приходится на Тюменскую область¹. Такое неравномерное размещение налогового потенциала по территории страны существенно сокращает возможности налогового регулирования бюджетной обеспеченности регионов и муниципальных образований, заставляя использовать другие формы межбюджетного регулирования.

Для реализации принципа федерализма в налоговой и бюджетной системах России необходимо осуществить реформирование сложившейся системы налоговых и межбюджетных отношений по следующим направлениям:

- 1) повышение сбалансированности бюджетов бюджетной системы;
- 2) расширение налоговой базы региональных и местных бюджетов;
- 3) увеличение налоговых поступлений за счет повышения качества налогового администрирования и налоговой культуры налогоплательщиков;
- 4) повышение стабильности системы межбюджетных отношений за счет совершенствования

разграничения доходных и расходных полномочий между уровнями власти;

5) увеличение неналоговых поступлений;

6) повышение эффективности и результативности расходования бюджетных средств².

Также необходимо заметить, что при имеющейся разности налоговых потенциалов регионов, увеличение собственных доходных источников региональных и местных бюджетов за счет федеральной составляющей может привести к сокращению федеральной базы для трансфертов, а сбалансированность бюджетов "бедных" регионов достигнута не будет. Кроме того, учитывая отсутствие налоговой базы сельских поселений (более 70 % сельских поселений имеют собственные доходы менее 1 млн. руб. в год) без изменения административного деления и укрупнения муниципалитетов добиться финансовой самостоятельности муниципалитетов не представляется возможным.

Рассмотрим варианты расширения доходной базы региональных и местных бюджетов путем внесения изменений в налоговую систему Российской Федерации и разграничения полномочий федеральных и субфедеральных органов власти:

1. Передача части поступлений налога на прибыль в бюджеты субъектов.

Целесообразно передать поступления по налогу на прибыль, исчисленному по ставке 2 % (не входят платежи от иностранных организаций, с дивидендов и т.п.), в бюджеты субъектов РФ.

2. Введение налога на недвижимость.

В настоящее время к местным налогам согласно ст. 15 Налогового кодекса Российской Федерации относятся налог на имущество физических лиц и земельный налог. Введение налога на недвижимость, взимаемого с рыночной стоимости объектов недвижимого имущества, послужит важнейшим источником собственных налоговых доходов местных бюджетов. Анализ показывает, что налог на имущество физических лиц и налог на землю занимают в доходах муниципальных образований не более 4 % (в консолидированном бюджете региона - 1,5 %). Следует особо подчеркнуть, что введению налога на недвижимость должна предшествовать оценка объектов имущества; в этой связи необходимо разработать и утвердить методику массовой оценки жилых и иных помещений, принадлежащих гражданам. Более простая в методологическом плане работа по созданию единого земельного кадастра заняла больше шести лет. Считаем целесообразным принятие Федеральной целевой программы по созданию кадастра объектов не-

движимости и межеванию земель, так как местные органы власти не в силах справиться с этой задачей самостоятельно.

3. Модификация НДС и введение налога с продаж.

Предлагается дополнить налоговую систему Российской Федерации новым региональным налогом - налогом с продаж. Видится целесообразным установление предельного размера ставки данного налога на уровне 5 % налоговой базы при одновременном снижении НДС до уровня 10-12%. В отличие от НДС налог с продаж не будет передаваться от продавца к покупателю по всей производственной цепи, а будет начисляться и взиматься только на стадии конечного потребления. В международной практике поступления этого налога идут в субфедеральные бюджеты - на региональный и местный уровни. Считается, что региональные и местные власти способны гораздо лучше администрировать налог с продаж, так как именно эти власти обладают основными полномочиями по контролю и регулированию розничной торговли.

На настоящий момент в российских условиях введение налога с продаж является единственным значимым инструментом повышения самостоятельности региональных органов власти в налоговой сфере. Конкретные элементы данного налога (регулирование налоговой базы, ставки и т.п.) должны определяться потребностями гармонизации его с НДС.

В качестве компромиссного варианта возможно пойти по пути перераспределения поступлений по НДС между уровнями бюджетной системы. В этом случае передается 25 % поступлений НДС в доходы региональных бюджетов. По данным об исполнении федерального бюджета, в 2010 г. передача 25 % поступлений по НДС позволит увеличить доходную часть региональных бюджетов на 332 млрд. руб.

Необходимо модифицировать и действующий порядок исчисления и уплаты НДС. Связано это как с большими издержками администрирования НДС, так и с большим объемом незаконного возмещения НДС. Одна из наиболее тщательно прорабатываемых на данный момент в Европейском союзе модификация НДС фактически сводит его к разновидности налога с продаж. Важно подчеркнуть, что текущий уровень собираемости НДС предполагает существенный потенциал для его роста. В методологическом плане целесообразно рассмотреть возможность перехода от зачетного метода исчисления НДС к методу сложения. При использовании метода сложения подлежащая уплате сумма налога на добавленную стоимость исчисляется пред-

приятием путем сложения компонентов прибавочной стоимости (заработной платы, начислений на нее, арендной платы, процентов и чистой прибыли) и умножения полученной суммы на налоговую ставку. Кроме того, исчисление НДС методом сложения позволит повысить эффективность администрирования данного налога с одновременным сокращением отчетности.

4. Совершенствование налога на доходы физических лиц: введение прогрессивной шкалы, пересмотр величины социальных налоговых вычетов, зачисление налога в бюджет по месту жительства плательщика.

Налогообложение дохода обеспечивает справедливость, но при условии применения прогрессивной шкалы. Пропорциональная ставка налога на доходы физических лиц не отвечает текущей экономической ситуации и мировой практике. Величина вычетов по налогу не учитывает их социального значения. Механизм возврата налога на сумму вычетов допускает отсрочку во времени между уплатой налога и его возвратом. Крайне необходимо (при современном уровне инфляции) пересмотреть систему и сумму социальных налоговых вычетов на обучение в образовательных учреждениях и лечение в медицинских учреждениях и, главное, порядок их предоставления (возмещения). Возможные выпадающие доходы следует компенсировать прогрессивным налогообложением сверхдоходов. Учитывая внимание государства к социальным, в том числе демографическим, вопросам, следует рассмотреть возможность ввести налогообложение доходов по принципу «налогоплательщик - семья». Целесообразно освободить от налогообложения доходы матерей в первые годы после рождения ребенка. Следует перейти от предоставления социальных и имущественных вычетов по декларации к вычетам у источника.

В целях снижения потерь доходов бюджетов субъектов и муниципальных образований по налогу на доходы физических лиц из-за миграции рабочей силы в иные субъекты Российской Федерации, муниципальные образования в пределах одного субъекта следует установить на федеральном уровне порядок зачисления доходов от налогов на доходы физических лиц в бюджеты субъектов РФ по месту проживания налогоплательщиков, а не по месту их трудовой деятельности. Для этого потребуются внести изменения в ст. 226 Налогового кодекса Российской Федерации «Особенности исчисления налога налоговыми агентами. Порядок и сроки уплаты налога налоговыми агентами» по уплате работодателями - налоговыми агентами удержанной суммы налога на доходы физических лиц не по

месту учета указанного агента в налоговом органе, а по месту регистрации (жительства) налогоплательщика.

5. Разграничение поступлений по водному налогу и экологическим платежам по уровням бюджетной системы.

Целесообразно рассмотреть вопрос о возможности передачи в региональные бюджеты части доходов от уплаты водного налога, который в настоящее время в полном объеме зачисляется в федеральный бюджет. Следует отметить, что зачисление платы за пользование водными объектами, являющейся в некотором роде аналогом водного налога в части платности водопользования, производится в бюджет того уровня бюджетной системы, в собственности которого находятся водные объекты. Целесообразно закрепить за бюджетами субъектов Федерации поступления от платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности по нормативу 50 % в связи с тем, что в соответствии со ст. 26 Водного кодекса Российской Федерации субъектам РФ передано осуществление отдельных полномочий России в области водных отношений.

Следует установить норматив отчислений платы за негативное воздействие на окружающую среду в бюджет субъекта Федерации в размере 50 %. В настоящее время 100 % поступлений платы за негативное воздействие на окружающую среду зачисляется в федеральный бюджет. Передача 100 %-ной платы в бюджет субъекта Федерации нецелесообразна, так как многие виды загрязнений носят трансграничный характер и устранение их последствий требует вмешательства федеральных органов власти и, соответственно, наличия федерального экологического фонда.

6. Передача прав по управлению элементами налога на прибыль организаций и НДФЛ на региональный уровень.

Из-за отсутствия налога на недвижимость и очевидных недостатков налога на имущество физических лиц НДФЛ является по своей сути единственным налогом на граждан как получателей бюджетных услуг, большинство которых носят социальный характер и предоставляются за счет субфедеральных бюджетов и внебюджетных фондов.

Сегодня налоговые доходы региональных и местных бюджетов на 4/5 обеспечиваются за счет отчислений от федеральных налогов. При этом уже много лет налог на доходы физических лиц в полном объеме (т.е. на все 100 %) передается субъектами РФ для последующего его зачисления в региональные и местные бюджеты, а на-

лог на прибыль организаций разграничивается между уровнями власти по налоговым ставкам, причем сумма налога, исчисленная по 2 %-ной ставке, закреплена в 2011 г. за федеральным бюджетом, а по 18 %-ной - передана субъектам РФ.

Такое положение с зачислением двух крупных федеральных налогов в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты служит основанием для пересмотра правового статуса налога на прибыль и НДС и трансформации их в региональные налоги. Необходимость подобной трансформации подкрепляется двумя обстоятельствами.

Во-первых, субъекты РФ получают право устанавливать основные элементы налога на прибыль организаций и НДС, чего они не могут делать по отношению к федеральным налогам, несмотря на зафиксированное в Бюджетном кодексе Российской Федерации право региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления распоряжаться налогами, доходы от которых подлежат зачислению в соответствующие бюджеты. Единственное, на что имеют право законодательные органы власти субъектов РФ, в частности, в отношении налога на прибыль, так это понижать ставку, по которой данный налог зачисляется в их бюджеты. Но даже это право ограничено определенным пределом - не ниже 14 %. Что же касается местных органов, то им не гарантируется, что установленная на текущий год норма зачисления налога на прибыль в их бюджеты не будет снижена в следующем финансовом году или вообще не будет отменена при утверждении регионального бюджета на следующий финансовый год.

Во-вторых, изменение правового статуса налога на прибыль организаций и НДС приведет к тому, что региональные и местные бюджеты получат стабильный, фискально значимый источник доходов, за рост которого будут отвечать органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления, а потому они должны будут заботиться о развитии производства на своей территории, т.е. нести ответственность за повышение уровня социально-экономического развития публично-правовых образований на соответствующей территории.

7. Сокращение федеральных налоговых льгот по региональным и местным налогам.

Потенциальным резервом доходов бюджетов бюджетной системы является оптимизация налоговых льгот, сумма которых оценивается Минфином России в размере порядка 5 % ВВП. Региональные и местные бюджеты недополучают существенные доходы в связи с предусмотренными действующим законодательством нало-

говыми льготами и изъятиями по региональным и местным налогам. Около 50 % суммы указанных льгот приходится на долю льгот, предоставленных по региональным и местным налогам федеральным законодательством. При этом наблюдается тенденция отсрочить решение проблемы: в материалах "О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов" отмечалось, что поэтапная отмена налоговых льгот, предусмотренных федеральным законодательством по региональным и местным налогам, планируется только в течение 2012 - 2014 гг. Следует отметить, что оптимизация налоговых льгот предусматривает ряд мер, к числу которых относятся их инвентаризация, оценка эффективности и отказ от экономически неэффективных налоговых льгот.

Представляется целесообразным предусмотреть в законодательстве Российской Федерации нормы, согласно которым федеральные налоговые льготы должны предоставляться только по федеральным налогам, а федеральные налоговые льготы по региональным и местным налогам должны быть отменены. Отмена льгот по уплате региональных и местных налогов, установленных на федеральном уровне, - мера радикальная и коснется значительного числа федеральных учреждений, воинских частей и предприятий. Но это необходимая мера, введение которой позволит не только получить на региональном и муниципальном уровне дополнительные доходы, но и стимулировать сокращение земельных наделов, принадлежащих федеральным органам, особенно Минобороны.

8. Увеличение неналоговых поступлений (от использования имущества и земли, находящейся в государственной и муниципальной собственности и т.д.).

Доля неналоговых доходов местных бюджетов неоправданно низка. В составе неналоговых доходов местных бюджетов средства от использования земельных ресурсов составляют от 0,5 % в малых городах и сельских администрациях до 2,5 % в крупнейших городах. Практикой подтверждено, что при соответствующей заинтересованности муниципальной власти и при внедрении доступных технологий и методов управления доходы местных бюджетов от земельных ресурсов можно увеличить в несколько раз. Реализации данных возможностей мешает, в числе прочего, отсутствие практических решений по закреплению за муниципальным уровнем земельных ресурсов в собственность.

Проанализируем результаты реализации предложенных мер. Институциональный эффект - повышение ответственности субфедеральных вла-

Оценка фискального эффекта предложенных мер, соотношение налогов по уровням налоговой системы

№ п/п	Налог / уровень налоговой системы	Федеральный бюджет	Региональный бюджет	Местный бюджет	Федеральный бюджет-2012, млрд. руб.	Предложения, комментарии, фискальный эффект
1	Федеральные налоги и сборы (ст. 13 Налогового кодекса Российской Федерации)					
1.1	НДС	100			1870	Варианты: 1. Передать 25 % поступлений в доходы региональных бюджетов, т.е. 467,5 млрд. руб., по данным 2012 г. 2. Ввести на региональном уровне налог с продаж со ставкой до 5 % оборота розничной торговли и услуг. Одновременно снизить НДС до 1-12 %. В этом случае поступления по налогу с продаж могут составить: 16 436 млрд. руб. (оборот розн. торговли в 2010 г.) · 5 % · 0,5 (потенциальная собираемость в первые годы) = 411 млрд. руб.
1.2	Акцизы				348,3	Повысить долю региональных бюджетов в акцизах по различным видам продукции
1.3	НДФЛ		100		1789	Перевести данный налог на региональный уровень, соответственно предоставив право регионам определять элементы налога, в том числе ставки и вычеты
1.4	Налог на прибыль	100 (2%)	100 (18%)		1774	Передать поступления по налогу на прибыль организаций, подлежащие зачислению в федеральный бюджет по ставке 2 %, в бюджеты субъектов Федерации и (221 541,9 млн. руб. в 2011 г.)
1.5	НДПИ				2087	
	Углеводородное сырье	100			2066	Должен остаться исключительно в ведении Федерации
	Добыча на шельфе и в исключительной экономической зоне	100			7,3	Должен остаться исключительно в ведении Федерации
	Алмазы		100		5,9	Передать 100% поступлений в доходы федерального бюджета
	Прочие виды полезных ископаемых	40	60		6,5	
1.6	Водный налог	100			3,2	Передать 50% поступлений в доходы региональных бюджетов
1.7	Сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов		100		0,4	
1.8	Государственная пошлина		100		98,2	
2	Справочно:					
2.1	Доходы от внешнеэкономической деятельности	100			4665	
2.2	Вывозные таможенные пошлины	100			3569	
	В том числе на вывоз углеводородов	100			3508	

стей за проводимую ими налогово-бюджетную политику. Ключевая проблема современной российской федеративной системы состоит в разбалансировании продекларированной в Конституции РФ симметричной модели федерализма, когда в отсутствие учета налоговых интересов субъектов Федерации и муниципальных образований при перераспределении финансовых ресурсов в процессе создания общественных благ объем расходных полномочий не соответствует их доходам, происходит увеличение количества дотационных регионов, возникает дефицит региональных и местных бюджетов. Как следствие, регионы попадают в финансовую зависимость от центра не только по причине значительного отставания уровня их экономического развития от среднего уровня по стране, но и по причине высокой зависимости их бюджетов от безвозмездных отчислений, нежели от налогов.

Анализ данных таблицы показывает, что основная часть налоговых доходов федерального бюджета формируется за счет трех налогов: НДС, НДСП и вывозной таможенной пошлины по углеводородному сырью. Целесообразно сохранить существующую консолидацию налоговых доходов по углеводородному сырью, а также доходов от внешнеэкономической деятельности на уровне федерального бюджета. Таким образом, при разработке комплекса мер по расширению доходной базы региональных и местных бюджетов путем передачи им поступлений по ряду федеральных налогов следует учитывать ограниченный характер финансовых ресурсов, по которым имеется возможность маневрирования³.

Передача поступлений по налогу на прибыль организаций, подлежащих зачислению в федеральный бюджет по ставке 2 %, позволит в 2012 г. получить дополнительно 221 541,9 млн. руб. в бюджеты субъектов Федерации.

Введение на региональном уровне налога с продаж со ставкой до 5 % оборота розничной торговли и услуг позволит получить поступления по этому налогу на уровне 400 - 420 млрд. руб. Одновременное снижение основной ставки НДС с 18 % до 10-12 % обернется потерями на уровне 446 млрд. руб. (по данным исполнения бюджета за 2011 г.). Менее административно сложный вариант - передача части поступлений по НДС на уровень регионов. Например, при передаче 25 % поступлений НДС в доходы региональных бюджетов, дополнительные доходы этих бюджетов составят 467,5 млрд. руб., по данным 2012 г.

Большинство предложений по повышению сбалансированности региональных бюджетов, имеющих в своей основе принцип оставления налоговых доходов в регионе их возникновения (предложения по налогу на прибыль и НДС), при неизменном уровне социально-экономического развития субъектов Федерации, соответственно, при прежней базе исчисления налогов и сборов приведет к преимущественному возрастанию доходной базы экономически сильных регионов, сегодня не являющихся дотационными. Поэтому требуются дополнительные меры выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ.

¹ Бюджетные и налоговые реформы в современном обществе: сравнительный анализ Франции и России. М., 2011.

² О мерах по повышению результативности бюджетных расходов : постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. □ 249. URL: <http://www.referent.ru/1/68499>.

³ Понкратов В.В. Комплекс налоговых мер, направленных на укрепление доходной базы региональных и местных бюджетов в России // Совершенствование формирования налоговой базы регионов в условиях модернизации экономики и стимулирования инновационных процессов : сб. науч. докл. / под ред. Л.П. Павловой. М., 2011.

Поступила в редакцию 01.04.2012 г.