

Перспективы децентрализации налоговых полномочий в России

В.А. НИКОЛАЕВ, кандидат экономических наук, Пятигорский государственный лингвистический университет. E-mail: nikolaewitalii@yandex.ru

В статье обосновывается необходимость постепенной децентрализации налоговых полномочий. В рамках существующей налоговой системы на основе моделирования решений проблемы централизации налоговых полномочий автор рассматривает различные вариации делегирования налоговых компетенций на муниципальный уровень и определяет оптимальное, на его взгляд, их сочетание, способное модернизировать российскую систему налоговых полномочий.

Ключевые слова: межбюджетные отношения, экономические интересы, налоговые полномочия, налоговые доходы, местный бюджет

Хотя проблемы межбюджетных отношений активно обсуждаются научным сообществом и экономистами-практиками еще со второй половины 1990-х годов, вопросы взаимоотношений органов государственной власти и местного самоуправления по поводу разграничения налогов и распределения средств между бюджетами до сих пор весьма актуальны. Одна из причин – неэффективность сформировавшейся за годы реформ системы межбюджетных отношений и ее основного элемента – налоговых полномочий.

Недостатки в распределении налоговых полномочий

Преобладание в межбюджетных отношениях выравнивающей функции не способствует социально-экономическому развитию страны и тормозит проведение модернизации экономики, поскольку в бюджетах субъектов РФ и муниципальных образований из-за высокой централизации налоговых полномочий на федеральном уровне отсутствуют достаточные для этого финансовые средства.

В среднесрочной перспективе предполагается децентрализация полномочий, в том числе налоговых, в пользу регионов и муниципалитетов с целью качественного осуществления ими своих социально-экономических функций и создания

условий для успешного развития¹. Тем не менее в последние годы концентрация налоговых доходов на федеральном уровне и уровне субъектов Федерации усиливается при снижении доли налоговых доходов местных бюджетов в консолидированном бюджете страны. Так, с 2000 г. по 2010 г. доля налоговых доходов местных бюджетов в налоговых доходах консолидированного бюджета России сократилась с 18,4% до 7,2%. Доля налоговых доходов федерального бюджета увеличилась на 1%, достигнув предельного уровня в период между началом крупномасштабной налоговой реформы в 2001 г. и началом реформы местного самоуправления. В большей степени выгоды от налоговых преобразований получили регионы, доля налоговых поступлений которых в консолидированном бюджете РФ увеличилась на 10,2%, т.е. в 1,4 раза².

Процесс усиления доминирования федерального уровня при распределении налоговых полномочий в ущерб экономическим интересам субфедерального уровня, негативно отразившийся на реализации потребностей муниципалитетов, вследствие практически полной потери налоговых полномочий, обусловил³:

- усиление зависимости нижестоящего уровня общественной структуры от финансовых поступлений с вышестоящего уровня власти;
- увеличение диспропорций между налоговыми доходами и расходами по бюджетам разных уровней, обострение социальной напряженности;
- огромные встречные потоки, устойчивую склонность субъектов РФ к иждивенчеству и стремление заручиться поддержкой федерального центра;
- отсутствие у региональных и местных органов власти законодательно закрепленной бюджетно-налоговой автономии,

¹ Послание президента РФ Федеральному собранию от 22.12.2011 г. URL: <http://президент.рф/выступления/14088>.

² Рассчитано по: Официальный сайт Федерального казначейства (Казначейство России) URL: <http://www.goskazna.ru>.

³ Николаев В.А. Налоговые полномочия в аспекте экономических интересов публично-правовых образований: Монография. – М.: Креативная экономика, 2011. – С. 136.

снижение их ответственности за исполнение расходных полномочий в полном объеме;

- утрату заинтересованности субнациональных органов в росте налогооблагаемой базы на своей территории и уменьшение возможностей по проведению самостоятельной социально-экономической политики.

Реформы на примере края

Чтобы создать новую систему межбюджетных отношений на основе уточнения разграничения бюджетных и налоговых полномочий между органами власти разного уровня, улучшения экономического положения

муниципальных образований, в 2005 г. началась реформа федеративных отношений и местного самоуправления. Внесенные в налоговое и бюджетное законодательство изменения поменяли всю систему налогов и сборов в РФ и способы их распределения. Это положительно отразилось на налоговых поступлениях в бюджет. Покажем это на примере Ставропольского края (табл. 1).

Таблица 1. Структура поступлений налогов и сборов, собираемых на территории Ставропольского края, в бюджетную систему РФ за 2006–2011 гг., %

Показатель	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Федеральный бюджет	38,5	35,7	31,7	27,5	26,7	27,8
Бюджет края	44,0	42,6	46,7	49,4	51,0	50,9
Местные бюджеты края	17,5	21,7	21,6	23,1	22,3	21,3
Всего	100	100	100	100	100	100

Рассчитано по: Форма № 1-НМ УФНС России по Ставропольскому краю «Отчет о начислении и поступлении налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации» за 2006–2011 гг. URL: http://www.r26.nalog.ru/statistic/sv_otch26/3626948/.

Доля зачислений налоговых поступлений, собираемых на территории Ставропольского края, в бюджет края за рассматриваемый период увеличилась на 6,9%, а в бюджеты муниципальных образований – на 3,8%. Доля налоговых поступлений в федеральный бюджет сократилась на 10,7%. В результате изменилось соотношение распределения общей суммы налоговых доходов, собираемых в бюджеты всех уровней, но опять не в пользу муниципалитетов, что наглядно подтверждает пример г. Пятигорска (рис. 1).

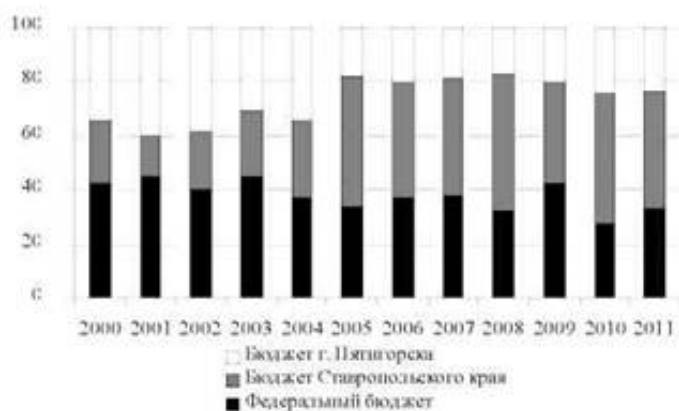


Рис. 1. Структура поступлений налогов и сборов, собираемых на территории г. Пятигорска, в бюджетную систему РФ за 2000–2011 гг., %

Так, в 2001 г. в бюджете города оставалось 40% всех налоговых платежей, в 2011 г. – только 23%. Краевая доля увеличилась в 2,9 раза – с 15% до 44%, достигнув своего максимума в 2008 г. – 51%. Доля федерального бюджета сохранялась в диапазоне 40%.

Оценка последствий проводимых налоговых преобразований, к сожалению, по-прежнему свидетельствует о сохраняющейся централизации налоговых полномочий, наметившейся тенденции к концентрации налоговых доходов на уровне субъекта Федерации и незначительной роли налогов в формировании местных бюджетов.

Вышесказанное свидетельствует об острой необходимости децентрализации системы налоговых полномочий и доходов в современной экономике России в пользу муниципалитетов, ее адаптации к изменяющимся потребностям общества, в соответствии и пропорционально объему и сложности задач, решаемых на всех уровнях общественной структуры.

Проблема оптимального разграничения налоговых полномочий между государственными и муниципальными органами власти характерна для всех демократических государств с многоуровневой системой управления, от ее рационального решения зависят эффективность системы местного самоуправления, реализация принципа федерализма в самом важном звене общественной структуры, непосредственно связанном

с жизнеобеспечением граждан. Вопрос разграничения налоговых полномочий между уровнями власти представляет существенную сложность, поскольку налоговым полномочиям свойствен противоречивый характер воздействия на национальную экономику. С одной стороны, они позволяют исключить деструктивные процессы между субъектами бюджетной системы, а с другой – обуславливают отрицательное влияние на бюджеты разных уровней власти.

К сожалению, состояние налоговой политики в современной России, отсутствие опыта реального федерализма, ориентация во многих случаях на конъюнктурные интересы приводят к многочисленным ошибкам, не позволяющим рационально распределить налоговые полномочия. Исключить ошибки и непродуманные действия как в центре, так и на местах позволит принятие принципов разграничения налоговых полномочий, которые в сочетании с интересами налогоплательщиков создадут условия для реализации экономических интересов каждого уровня власти и ответственности за принятые ими решения.

Управление налоговыми доходами муниципалитета

Выработанные мировой практикой принципы распределения налоговых полномочий между уровнями государственной и муниципальной власти достаточно противоречивы, их реализацию в российских условиях

осложняет однозначность интерпретаций закрепления налоговых полномочий по тому или иному налогу за соответствующим уровнем власти. Одновременное использование таких принципов, как мобильность налоговой базы, ее стабильность, равномерность размещения, социальная справедливость, экономическая эффективность, достаточность, в России невозможно из-за национальных, социальных, географических, политических и экономических особенностей развития нашей страны. Применительно к каждому отдельному субъекту Федерации и муниципалитету различные варианты распределения налогов между уровнями власти в соответствии с этими принципами не дадут одинаковых результатов по причине дифференциации налоговой базы регионов и муниципалитетов.

Определить направления совершенствования системы налоговых полномочий в такой огромной и неоднородной стране, как Россия, возможно посредством их моделирования на основе постоянной адаптации методов и принципов разграничения и распределения налоговых полномочий с приоритетными целями развития государства и максимального согласования экономических интересов публично-правовых образований.

Нами была использована имитационная модель управления налоговыми доходами муниципалитета, адаптированная к действующему законодательству, которая может описать состояние местного бюджета и последствия распределения налоговых полномочий, обеспечивает возможность визуального сравнения результатов, полученных при разных вариантах распределения налоговых полномочий. Гибкость модели позволяет вводить и исключать статьи доходов.

В целях анализа из трех типов муниципальных образований мы остановились на муниципальных округах, поскольку для них характерен расширенный перечень налоговых доходов, объединяющий их виды, характерные как для поселений, так и для муниципальных районов, а выбранный городской округ относится к муниципалитетам со средним уровнем бюджетной обеспеченности. Поэтому в качестве источника данных для модели используются бюджет г. Пятигорска⁴ и форма № 1-НМ отчетности Инспекции ФНС России по г. Пятигорску Ставропольского края⁵.

При моделировании были учтены связанные между собой параметры: виды налогов, нормативы их отчисления по уровням бюджетной системы, суммы налоговых поступлений. Зависимости в модели между видами налогов, нормативами их отчисления в местный бюджет и суммами доходов приняты, исходя из условий 2010 г.

Используя эластичный подход в разграничении налоговых полномочий и распределении налоговых доходов между

⁴ Решение Думы г. Пятигорска Ставропольского края «О бюджете города Пятигорска на 2010 год» № 127-49 ГД от 29.12.2009 г. URL: <http://www.pyatigorsk.org/>

⁵ Форма № 1-НМ Инспекции ФНС России по г. Пятигорску Ставропольского края «Отчет о начислении и поступлении налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации за 2010 год».

уровнями государственной и муниципальной власти⁶, мы ввели в модель следующие налоги: налог на имущество физических лиц; земельный; налог на имущество организаций; транспортный; государственная пошлина; налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения; единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности; единый сельскохозяйственный налог; НДФЛ; налог на прибыль организаций.

Первый вариант распределения налоговых полномочий соответствует положениям Бюджетного и Налогового кодексов РФ, действующим до 01.01.2012 г., без учета регионального законодательства об установлении дополнительных нормативов отчислений в местные бюджеты, который при сумме утвержденных расходов бюджета г. Пятигорска в размере 2 573 443,88 тыс. руб. обеспечивает потребности муниципалитета лишь на 31% (табл. 2).

Таблица 2. Налоговые поступления в доходы бюджета г. Пятигорска в соответствии с федеральным законодательством, тыс. руб.

Налог	Поступило налогов в консолидированный бюджет Ставропольского края	Норматив отчисления, %	Налоговые поступления в местный бюджет
На имущество физических лиц	31 768	100	31 768
Земельный	104 944	100	104 944
На имущество организаций	226 228	0	0
Транспортный	83 143	0	0
Государственная пошлина	11 052	100	11 052
Налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	196 959	0	0
Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности	152 458	100	152 458
Единый сельскохозяйственный налог	316	70	221
На доходы физических лиц	1 696 281	30	508 884
На прибыль организаций	1 146 060	0	0
ВСЕГО	3 649 209	–	809 32

Второй вариант составлен в соответствии с пропорциями распределения поступлений налогов, собранных на территории г. Пятигорска в 2010 г., уже с учетом дополнительных нормативов налоговых отчислений, установленных региональным

⁶ Николаев В.А. Теория и практика распределения налоговых полномочий в Российской Федерации// Финансы. – 2011. – № 11. – С. 32.

законодательством. Относительно базового варианта нормативы зачисления в местный бюджет увеличены по НДФЛ – с 30 до 40%; налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, – с 0 до 56%; единого сельскохозяйственного налога – с 70 до 100%; налога на имущество организаций – до 10%; транспортного налога – до 100%, что повысило уровень покрытия расходов на 15 п.п.

В третьем варианте увеличены нормативы отчислений по налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения, налогу на имущество организаций – до 100%, снижен норматив по НДФЛ до федерального 30%-го предела (действовал до 01.01.2012 г.). В итоге налоговые доходы стали составлять 51% расходов бюджета городского округа.

Все последующие вариации связаны с изменением третьего варианта моделируемых решений в отношении нормативов отчислений по НДФЛ и налогу на прибыль организаций. Налоговые доходы по четвертому и пятому варианту расширены за счет зачисления в местный бюджет налога на прибыль организаций в размере 2-и 5%-й налоговой ставки, как это было с 2002 по 2004 гг. и в 2001 г. соответственно. Такое сочетание налоговых полномочий позволит обеспечить финансирование 55 и 60% расходов г. Пятигорска. В шестом варианте относительно третьего увеличен норматив отчислений по НДФЛ до 50%, а в седьмом – до 100%. При этом уровень налоговых доходов составил 64 и 97% расходов бюджета муниципального образования соответственно.

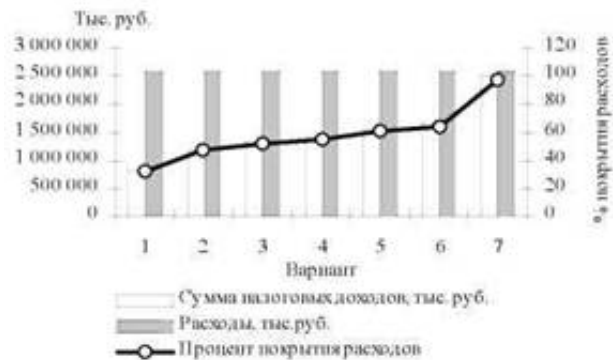


Рис. 2. Гистограмма моделируемых решений распределения налоговых полномочий

Анализ показывает, что гарантированные федеральным законодателем налоговые доходы города составляют третью часть от необходимых для финансирования расходов среднестатистического местного бюджета, в которых на местные налоги приходится одна шестая часть. Участие субъекта Федерации в межбюджетном регулировании налоговых доходов дает примерно половину от того, что обеспечивают федеральные гарантии, а это в четыре раза больше по сравнению с долей местных налогов в расходах местного бюджета (рис. 2).

Предложения

В сложившейся ситуации необходимо создать независимые условия для функционирования местного сообщества, предоставить муниципальным органам власти налогово-бюджетную самостоятельность, соразмерно с которой они должны нести ответственность за социально-экономическое развитие своих территорий. В этой связи в российскую централизованную модель разграничения налоговых полномочий целесообразно постепенно включать некоторые элементы децентрализованной модели.

Следуя избранной методологии, требуется изменить конструкцию налоговой системы. В состав местных налогов, исходя из принципов стабильности налоговой базы, ее низкой мобильности и экономической эффективности, следует включить налог на имущество организаций, часть транспортного налога, взимаемого с физических лиц, а также делегировать все совокупные налоги с последующей передачей всех полномочий по ним.

В долгосрочной перспективе расширить налоговые полномочия муниципалитетов возможно путем закрепления в федеральном налоговом законодательстве местных сборов, с правом федерального законодателя устанавливать обязательные элементы по ним. В целях обеспечения развития местной инфраструктуры и ответственности за ее формирование местным органам власти рациональнее вводить плату за обустройство территорий путем осуществления разовых платежей, например, установления сбора на благоустройство, чем использовать другие источники финансирования капитальных вложений.

Муниципалитетам необходимо предоставить право вводить сбор, взимаемый, по аналогии с курортным, с физических лиц, прибывающих на территорию эколого-курортных и ту-ристско-рекреационных регионов, в места расположения объектов культурно-исторического наследия. Введение сбора не ухудшит социально-экономическое положение его плательщиков и не приведет к изменению их рыночного поведения, следовательно, сбор не будет оказывать отрицательного влияния на эффективность экономики, к тому же он будет носить целевой характер – направляться на содержание и развитие собственной территории.

Вместе с тем реализация этих предложений в условиях ограниченных возможностей введения налога на игорный бизнес в большинстве регионов приведет к фактическому исчезновению региональной налоговой системы, поскольку в составе региональных налогов останется только транспортный, имеющий сугубо фискальную функцию.

В таком случае предлагается использовать следующие варианты децентрализации налоговых полномочий.

Во-первых, с учетом методологии перераспределения налоговых полномочий права по регулированию налога на игорный бизнес следует передать на федеральный уровень с зачислением поступлений по нему в федеральный бюджет, установив статус федерального налога.

Во-вторых, при существовании закрытого перечня региональных налогов и отсутствии у субъектов РФ полной свободы в определении ставок по ним, возможности субфедеральных органов власти по мобилизации собственных доходов представляются весьма ограниченными. В то же время, исходя из требований обеспечения относительно равной налоговой нагрузки на налогоплательщиков всех территорий и простоты налоговой системы, радикальное расширение налоговых полномочий государственных органов субъектов РФ представляется нецелесообразным.

В-третьих, в НК РФ следует установить ставку по НДС для субъектов РФ, что будет способствовать повышению самостоятельности региональных бюджетов и ответственности органов власти за состоятельность своей административно-территориальной единицы.

В-четвертых, результаты моделирования отчетливо показывают значительную роль НДС в формировании доходов местного бюджета. Предусмотренное Бюджетным кодексом РФ снижение с 2012 г. норматива зачисления НДС в местные бюджеты до 20% отрицательно повлияет на доходную базу муниципалитетов, усилив концентрацию налоговых доходов на региональном уровне.

Относительно налога на доходы физических лиц подчеркнем, что, являясь федеральным, тем не менее он с 2002 г. в полном объеме зачисляется в территориальные бюджеты. При этом субфедеральные органы власти не имеют законодательных

полномочий по изменению налоговой базы или ставки по этому налогу. Особенность заключается в том, что для муниципалитетов НДС приобрел статус основного бюджетобразующего налога, а нормативы отчислений по данному налогу в местные бюджеты до начала реформы местного самоуправления были дифференцированы, сильно варьировались, и не всегда в положительную сторону. Ситуация изменилась, когда федеральным бюджетным законодательством за местными бюджетами была зафиксирована обязательная доля в поступлениях от НДС в размере 30%. В нашем случае это санкционировало ежегодное снижение со стороны региональных властей нормативов отчислений с 88% в 2002 г. до 40% в 2011 г.

В 2011 г. поступления НДС в доходах бюджета г. Пятигорска составили 30%, а без учета безвозмездных поступлений – 46%. В 2012 г. ввиду очередных «нововведений» эта доля снизилась до 23%, в результате чего потери местного бюджета, по предварительным оценкам, составят около 100 млн руб.

Для бюджета города выпадающая сумма соответствует 51% расходов на ЖКХ или 37% местных расходов на здравоохранение. При этом снижение нормативов отчислений по НДС сопровождается увеличением доли безвозмездных поступлений в 1,5 раза, усиливая фактическую зависимость муниципального образования от вышестоящих органов власти.

Следует заметить, что муниципалитеты, не обладая какими-либо полномочиями по НДС, тем не менее могут оказывать воздействие и регулировать поступления по данному налогу. В этом случае использование долевых налогов для межбюджетного регулирования вместо дотационных форм такого регулирования пресекает иждивенческие настроения на местах и повышает заинтересованность органов власти нижестоящего уровня в наращивании налогового потенциала на подведомственной территории, что в интересах и вышестоящих органов власти, получающих свою долю отчислений от таких налогов.

В целях исключения «регионального произвола» и реализации принципа экономической эффективности следует сохранить основные полномочия по НДС за федеральным

уровнем. Ставка по НДС должна делиться в равных пропорциях между субъектами РФ и муниципальными образованиями, с закреплением в БК РФ положений о распределении фиксированной процентной доли от региональной ставки в местные бюджеты пропорционально численности населения муниципального образования. В долгосрочной перспективе, исходя из принципа социальной справедливости, необходимо вернуться к прогрессивному налогообложению доходов физических лиц.

В-пятых, наряду с изменением массы налоговых начислений, маневрированием способами и формами обложения, дифференциацией ставок налогов и изменением сферы их распространения, одним из ключевых компонентов налоговых полномочий являются налоговые льготы, которые следует причислить к обязательным элементам налогообложения при установлении налогов и сборов с целью расширения их влияния на экономическое развитие страны.

В современных условиях развития российской экономики следует *систематизировать и унифицировать механизмы налоговых льгот, сделать их действительно работающими и перспективными как для налогоплательщиков, так и для государства в целом.* Например, отменить лимиты суммы, на которые уменьшаются платежи по каждому налогу, расширить перечень оснований для предоставления льгот, упростить процедуру и увеличить сроки их предоставления, а также полностью освободить от налогообложения. Только активное использование налоговых льгот всеми уровнями власти способно уменьшить нестабильность и направить развитие научно-технического прогресса в русло, содействующее росту эффективности всей экономической системы страны.

Последовательная децентрализация налоговых полномочий будет способствовать укреплению налогового потенциала субъектов РФ и муниципальных образований, обеспечению их устойчивого экономического роста, созданию долгосрочных стимулов к конкуренции между региональными властями в развитии экономической активности, предпосылок их включения в формирование прогрессивной модели социально-экономической системы

России.