

УДК 336.2261
ББК 65.261.4

А.П. Киреенко
Т.В. Сорокина

НАЛОГОВЫЕ АСПЕКТЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Рассмотрены основные проблемы распределения налоговых доходов в региональные и местные бюджеты. Обозначены предложения, которые повысят возможности развития регионов на основе собственного налогового потенциала.

Ключевые слова: налоговая система, налоговые доходы, местные бюджеты.

A.P. Kireenko
T.V. Sorokina

TAXATION IN INTER-BUDGETARY RELATIONS

The author considers key problems of tax revenues distribution into regional and local budgets, and suggests some ways of providing more opportunities for development of regions on the basis of their own tax potential.

Keywords: tax system, tax revenues, local budgets.

Налоговая реформа — наиболее сложная задача кардинальных преобразований в стране. Попытка сформировать налоговую систему по примеру западноевропейских стран на практике привела к формированию механизма, сходного с образцом лишь по внешним признакам — видам налогов и налоговым ставкам, однако значительно уступающего ему в эффективности функционирования.

Изменения в налоговой системе в виде замены одних налогов на другие, ликвидации или введения льгот, изменения ставок налогов не повлияют на ситуацию, если не произойдет коренной перестройки налогово-бюджетных отношений.

Можно выделить несколько основных проблем межбюджетных отношений, связанных с налогообложением:

- отсутствие реальных налоговых полномочий на региональном и местном уровнях;
- проблема возмещения НДС;
- проблема определения налогового резидентства крупных плательщиков и распределение налоговых обязательств между филиалами;
- снижение доходной базы местных бюджетов;
- отсутствие возможности стимулировать развитие малого предпринимательства.

Отсутствие реальных налоговых полномочий на региональном и местном уровнях. Налоговые полномочия (возможность принятия самостоятельных решений в налоговой сфере) на региональном и местном уровнях минимальны.

Субъекты РФ регулируют два налога: налог на имущество организаций и транспортный налог (территории, где расположены игорные зоны, могут также ввести налог на игорный бизнес). Органы местного самоуправления могут регулировать налог на имущество физических лиц и зе-

мельный налог. Определенные полномочия даны субъектам и местным уровням в регулировании специальных налоговых режимов (упрощенной системы налогообложения и единого налога на вмененный доход).

По данным за 2007–2010 гг., субъекты РФ могут регулировать примерно 6% доходов, в том числе 11% доходов, поступающих в их бюджеты, а местные органы могут регулировать примерно 2% доходов, в том числе 21% доходов, поступающих в их бюджеты. Остальные налоговые доходы регулируются исключительно федеральным законодательством.

Сложившаяся ситуация означает, что оказывать реальное воздействие на налоговые доходы бюджетов всех уровней можно только на уровне федерации и без учета региональных и местных особенностей, а это противоречит федеративной модели государственного устройства.

Проблема распределения налоговых полномочий напрямую связана с возможностью развития регионов, так как реальное развитие регионов возможно только на основе реализации собственного потенциала, в том числе и налогового. Данная проблема разрешима путем предоставления региональным и местным органам власти и управления права самостоятельно устанавливать отдельные налоги и сборы.

Высказывается опасение, что предоставление регионам свободы в установлении налогов ничего, кроме дезорганизации общества и дезинтеграции государства, не принесет. Однако в рыночной экономике существуют определенные гарантии, защищающие от излишнего налогообложения. Во-первых, это политические гарантии, которые связаны с демократическим избирательным процессом. Во-вторых, это экономические гарантии, связанные с возможностью ухода налогоплательщиков в другие регионы или в теневой сектор. Именно поэтому местные власти в развитых странах, даже испытывая дефицит средств и обладая налоговыми полномочиями, предпочитают конкурировать между собой путем предоставления дополнительных налоговых льгот и снижения налогов. Кроме того, налоговая самостоятельность местных властей будет эффективной только в случае информированности граждан, организации местных референдумов и обеспечения прозрачности бюджетных доходов и расходов.

Проблема возмещения НДС. Региональные и местные бюджеты должны иметь свои собственные доходные источники, тесно связанные с хозяйственной деятельностью на территории региона, кроме того, такие источники должны быть равномерно распределены на территории страны. Предпринимательскую активность на территории региона характеризует валовой региональный продукт — сумма добавленной стоимости, произведенной на территории региона. Соответственно, доходным источником, непосредственно связанным с региональным и местным бюджетами, мог бы стать налог на добавленную стоимость (его часть), как это, впрочем, было до 2000 г. Одновременно необходимо решить проблему возврата НДС при экспорте. Для экспорта товаров установлена ставка 0% — это означает, что товары не только реализуются без налога, но и продавцу еще возвращается налог, уплаченный при приобретении материалов для производства экспортных товаров. Если экспортом занимается посредник, то ему возвращается из бюджета налог за товар, приобретенный для перепродажи.

Существующая ставка НДС 0% при экспорте является одним из скрытых механизмов перераспределения бюджетных средств меж-

ду территориями и налогоплательщиками и в то же время используется для отмывания денег и служит материальной базой коррупции. Например, при экспорте леса экспортеры для получения возмещения НДС из бюджета используют подставные фирмы, лес приобретается в большинстве случаев за наличный расчет, налоги от вырубки и перепродажи леса в бюджет не поступают, а денежные средства, полученные из бюджета, обналичиваются и используются в теневом обороте. При этом региональные и местные органы власти не заинтересованы в сокращении возврата НДС, так как, во-первых, этот налог полностью зачисляется в федеральный бюджет, во-вторых, увеличение теневого денежного оборота позволяет поддерживать уровень жизни населения, не тратя на это бюджетные средства, в-третьих, как уже было сказано, это питает коррупцию.

Поэтому, перераспределяя часть НДС на региональный и местный уровни, следует отменить возмещение НДС для посредников, оставив его только для производителей экспортных товаров. Данная мера будет способствовать как сокращению незаконных операций (в нашем регионе это незаконная вырубка леса), так и снижению экспорта переработанных материалов. Чтобы при этом товары, экспортируемые посредниками, оставались конкурентоспособными на внешнем рынке, для них можно предусмотреть льготу — освобождение от уплаты налога без возмещения налога, уплаченного при приобретении товара.

Проблема определения налогового резидентства крупных плательщиков и распределение налоговых обязательств между филиалами. Предприятия свободны в выборе места регистрации и могут перерегистрировать предприятие в другом регионе. Как следствие, туда же перераспределяются и налоговые доходы, в то время как реальная предпринимательская деятельность остается на территории первого региона. Так, большинство крупнейших налогоплательщиков используют природные и человеческие ресурсы регионов, а получателем основной массы их налогов является Москва, где они состоят на налоговом учете. Причем миграция плательщиков в центр имеет зачастую принудительный характер.

Это привело к тому, что в 2009 г. 22,5% всех поступлений в бюджет приходилось на Москву. Статистические данные показывают, что распределение налоговых доходов по территории страны напрямую зависит от количества налогоплательщиков (рис. 1).

Так, например, в Иркутской области находятся филиалы крупных холдингов — ОАО «НК «Роснефть», Объединенная корпорация «Российский алюминий», ОАО «Группа «ИЛИМ». По экспертным оценкам, в условиях действующего законодательства областной бюджет Иркутской области теряет только по налогу на прибыль от нефтеперерабатывающих предприятий и предприятий цветной металлургии до 8,5 млрд р. ежегодно. Например, в связи с преобразованием ВСЖД в обособленное подразделение ОАО «РЖД» в 2004 г. поступления налога на добавленную стоимость на территории Иркутской области снизились практически в 2 раза.

Налог на прибыль, поступающий в бюджет региона от филиалов крупных предприятий, зависит не от прибыльности филиала, а от расчетного показателя (средняя доля численности и основных фондов). Такой порядок приводит к перераспределению налога от более эффективных предприятий, имеющих высокую прибыль, к имеющим низкую

прибыль или убытки. А отсутствие четкой взаимосвязи между поступлением налогов и результатом деятельности предприятия ведет к снижению заинтересованности региональных и местных органов власти в развитии хозяйственной деятельности и повышении эффективности всех расположенных на данной территории предприятий.

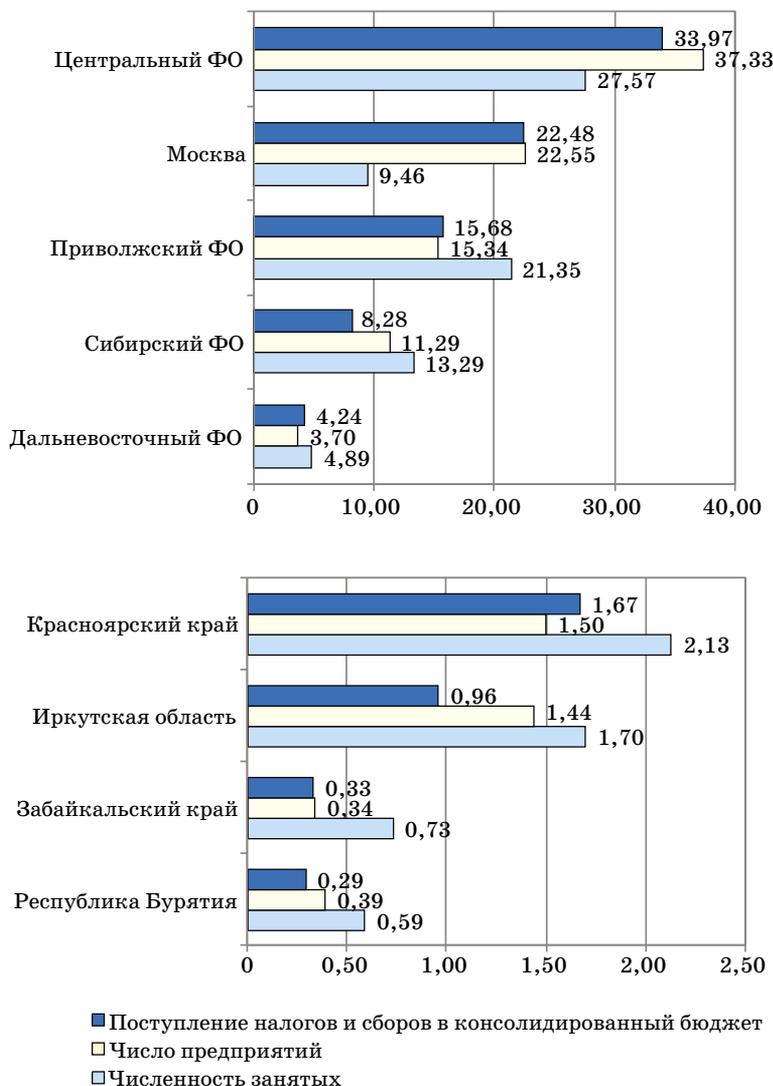


Рис. 1. Распределение зарегистрированных предприятий, налоговых доходов и численности занятого населения на территории РФ в 2009 г.

Решение данной проблемы возможно путем выделения в качестве самостоятельных налогоплательщиков филиалов и иных обособленных подразделений, имеющих самостоятельный баланс и расчетный счет и находящихся в разных регионах с головной организацией. Напомним, что такой порядок существовал до 1999 г.

Снижение доходной базы местных бюджетов. Ограниченность собственных доходов местных бюджетов в Российской Федерации имеет

свою историю, которая во многом определяет истоки сегодняшней проблемы. До Великой Октябрьской социалистической революции в России не было самостоятельных местных бюджетов. Большая часть волостных и мирских сборов шла на общегосударственные нужды. Сразу же после революции наступил короткий период полной самостоятельности местных бюджетов и чрезмерной налоговой инициативы мест. Налоговая реформа начала 1930-х гг. резко разграничила государственные и местные доходы и изъяла у местных бюджетов ведущие источники доходов. Местные советы потеряли заинтересованность в изыскании дополнительных доходов и своевременном их поступлении. Прямые дотации, до реформы применявшиеся лишь в крайних случаях, стали для многих местных бюджетов основным источником существования.

В условиях кризиса местные бюджеты попали в своеобразные «ножницы», когда доходы сокращаются, а расходы увеличиваются в связи с ростом социальных расходов.

Доходы местных бюджетов зависят не только от того, какие права им выделит федерация, но и от того, какими доходами поделится с ними субъект. Субъекты, сталкиваясь с сокращением собственной доходной базы, в свою очередь, сокращают доходы, передаваемые в местные бюджеты. Так, норматив отчислений от налога на доходы физических лиц, передаваемый в местные бюджеты, в Иркутской области снизился с 45% в 2006 г. до 40% в 2011 г., а транспортный налог в 2009 г. в полном объеме стал зачисляться в областной бюджет.

В результате на территории Иркутской области из 42 муниципальных образований только два — областной центр и Братск — имеют в своих бюджетах более 50% налоговых доходов (рис. 2). Остальные муниципальные образования, особенно муниципальные районы и поселения, находятся в критической зависимости от перечислений из вышестоящих бюджетов, так как не имеют собственной доходной базы.

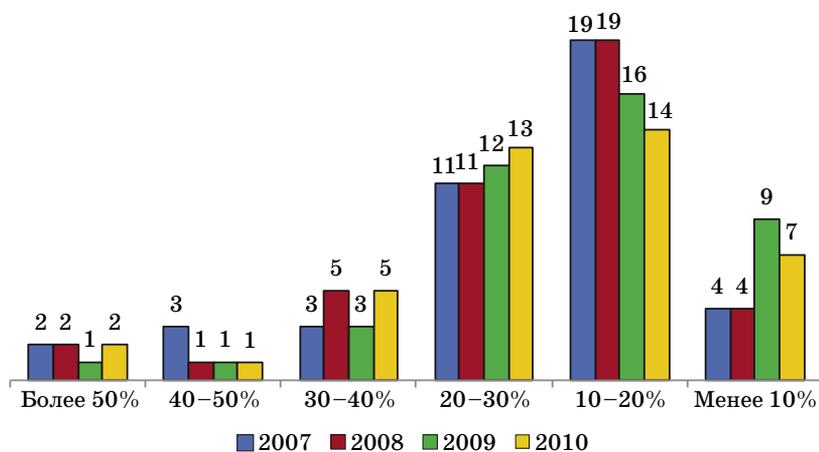


Рис. 2. Ранжирование муниципальных образований Иркутской области по удельному весу налоговых доходов в общем объеме доходов бюджетов в 2007–2010 гг.

Перераспределение налоговых доходов в пользу региональных бюджетов объясняется также неравномерным размещением налоговой базы и, соответственно, налоговых поступлений между муниципалитетами. Так, в 2011 г. около 39% поступлений по налогу на доходы физических

лиц, переданному в местные бюджеты по нормативу в 10%, и 34% по транспортному налогу приходится на Иркутск, в целом же более 70% поступлений по этим налогам сосредоточено в бюджетах 10 городских округов и муниципальных районов области, менее 30% распределяются на остальные 32 территории.

Однако следует отметить, что для сокращения бюджетной асимметрии (в том числе по налогу на доходы физических лиц и транспортному налогу) целесообразнее использовать механизм «отрицательного трансферта» в качестве инструмента межтерриториальной бюджетной сбалансированности, нежели сокращать налоговые поступления для всех муниципальных образований.

Чрезмерная централизация налоговых источников на субфедеральном уровне существенно снижает финансовую самостоятельность и первоначальный уровень бюджетной обеспеченности муниципальных районов, городских округов и поселений, а также не способствует стимулированию заинтересованности органов местного самоуправления в повышении доходной базы своих бюджетов.

В таких условиях муниципалитеты вынуждены бороться за выживание, следовательно, они не могут заниматься экономическим развитием своих территорий. При этом развитие экономики предполагает не только поддержание ЖКХ и ремонт дорог, но и стимулирование предпринимательства.

При этом в большинстве развитых стран органы местного самоуправления содействуют развитию новых производств, поскольку именно это способствует возникновению рабочих мест, снижает социальную напряженность, повышает доходную базу местного бюджета, усиливает экономический потенциал территории.

Отсутствие возможности стимулировать развитие малого предпринимательства. Развитие малого предпринимательства — это реальный путь развития территорий. Владельцы и работники малых предприятий и предприниматели, в отличие от корпораций и холдингов, тесно связаны с городами и поселками, где они не только зарабатывают деньги, но и живут вместе со своими семьями, поэтому они заинтересованы в развитии своих территорий. А вот территории в развитии малого бизнеса пока никак не заинтересованы.

Специфика сегодняшнего положения малого бизнеса в регионе и в стране в целом состоит в том, что не малый бизнес определяет благоприятный характер экономической ситуации, а благоприятные экономические условия ведут к развитию малого бизнеса. Вклад малого бизнеса в доходы бюджета существенно ниже, чем его роль в экономике. Малые и микропредприятия (малые предприятия с численностью персонала до 100 чел., микропредприятия с численностью работников до 15 чел.) в 2009 г. составляли 33% всех предприятий страны, 25% общего оборота, 4% инвестиций в основной капитал, на таких предприятиях было занято около 15% всех работников. А поступления в бюджет от малого бизнеса находятся на уровне 2–3% в доходах бюджета РФ и 5–10% — в доходах местных бюджетов.

Регионы, благодаря лучшей осведомленности и территориальной близости к малым предприятиям, лучше приспособлены к работе с ними, чем более удаленный от них центр. Поэтому на федеральном уровне следует максимально освободить малый бизнес от налогов и передать полномочия по его регулированию на местный уровень. В связи с этим

предлагается выделить для целей налогообложения форму деятельности индивидуального предпринимателя, осуществляющего деятельность без привлечения наемных работников. Такая деятельность, осуществляемая без привлечения наемного труда, должна иметь упрощенную процедуру регистрации, не должно быть необходимости и в уплате специальных регистрационных сборов и налогов.

Информация об авторах

Киреенко Анна Павловна — доктор экономических наук, профессор, проректор по научной работе, Байкальский государственный университет экономики и права, г. Иркутск, e-mail: kireenko-ap@isea.ru.

Сорокина Татьяна Владимировна — кандидат экономических наук, доцент, докторант, Байкальский государственный университет экономики и права, г. Иркутск, e-mail: natvros@mail.ru.

Authors

Kireenko Anna Pavlovna — Doctor of Economics, Professor, Vice-Rector for Research, Baikal State University of Economics and Law, Irkutsk, e-mail: kireenko-ap@isea.ru.

Sorokina Tatyana Vladimirovna — PhD in Economics, Associate Professor, Candidate for Doctor's Degree, Baikal State University of Economics and Law, Irkutsk, e-mail: natvros@mail.ru.