

УДК 336.22

НАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ РЕГИОНОВ: ПРОБЛЕМЫ НАЛОГОВОЙ АВТОНОМИИ

Ермакова Елена Алексеевна, д-р экон. наук, профессор, Саратовский социально-экономический институт (филиал) РЭУ имени Г.В. Плеханова, г. Саратов, Россия
Eae13@mail.ru

В российской налогово-бюджетной системе сформировалась повышенная централизация налогов. При этом федеральный центр пытается предоставить регионам автономию путем передачи дополнительных полномочий. Регионам сегодня предлагается максимально использовать имеющиеся у них налоговые возможности по администрированию налогов и весь спектр налоговых инструментов, но при одновременном сокращении федеральных трансфертов. Тенденцией налоговой политики является меньшая активность по работе с собственной налоговой базой тех регионов, которые зависят от дотаций. Несмотря на активное использование многими регионами всех возможных налоговых инструментов по управлению налоговой базой, остается ряд проблем, связанных с отсутствием или недостаточным объемом полномочий, а также нормативно-правовым регулированием отдельных вопросов со стороны федеральной власти.

Целью статьи является исследование возможностей регионов по управлению налоговой базой и использованию налоговых полномочий, выявление характерных тенденций и проблем налоговой децентрализации в современных экономических условиях России.

Ключевые слова: налоговая автономия; налоговые доходы; налоговая политика; имущественные налоги.

Tax Revenues of Regions: Problems of Tax Autonomy

Yermakova Elena A., ScD (Economics), full professor, Saratov Socio-Economic Institute (Branch) of Plekhanov Russian Academy of Economics, Saratov, Russia
Eae13@mail.ru

A high tax centralization has developed in the Russian fiscal system. At the same time, the federal center tries to give autonomy to regions by delegating additional powers. Regions are encouraged to make maximum use of their tax management capabilities and offered a full range of tax tools though with simultaneous reduction in federal transfers. The trend in the tax policy is lower activity in work with their own tax bases of those regions that depend on subsidies. Despite the active use by many regions of all possible tax tools to manage their tax bases, there remain a number of problems related to the lack or insufficient scope of powers as well as the legal regulation of certain issues by the federal authorities.

The purpose of the paper was to study the capabilities of regions in managing their tax bases and using taxing powers and to identify the characteristic trends and problems of tax decentralization in the current economic situation in Russia.

Keywords: tax autonomy; tax revenues; tax policy; property taxes.

Зависимость региональных бюджетов от федерального центра

Анализ научной литературы показал, что многие ученые исследуют зависимость региональных бюджетов от федеральных налогов, в частности этой теме посвящены работы Е.С. Вылковой [2], Е.А. Ермаковой [3], М.А. Троянской [3],

М.Р. Пинской [5] и др. При этом особо выделяются проблемы финансовой самостоятельности при реализации налоговой политики в регионах в работах В.Г. Панскова [4], Е.Ф. Сысовой [8] и др. Вместе с тем явно вырисовывается новый тренд в налоговой политике в виде расширения налоговых полномочий активным регионам при

одновременном сокращении бюджетных трансфертов. Однако реализовать механизм налоговой автономии российским регионам зачастую не удается по объективным причинам.

В России сегодня сложилась довольно парадоксальная ситуация в сфере налоговых доходов регионов. Федеральный центр демонстрирует фактическую централизацию налоговых поступлений. Так, по данным отчетности об исполнении консолидированного бюджета 2015 г., около 55% налоговых доходов аккумулируются в федеральном бюджете и всего лишь 45% налогов поступает в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации.

В целом не только по налогам в консолидированном бюджете Российской Федерации имеется явный перекос в сторону федеральной составляющей. Между тем исторически предполагалось, что доля федерального бюджета в консолидированном бюджете будет составлять 50%. Сейчас она превышает 60%, и в такой ситуации термин «бюджетный федерализм» можно смело брать в кавычки. Такая ситуация больше свойственна небольшому унитарному государству, а не федерации. Кроме того, остается крайне запутанной система различных трансфертов, субсидий (их сегодня свыше 130) и каналов перетока федеральных бюджетных средств в региональные бюджеты. Такая ситуация блокирует возможности региональных бюджетов оперативно перераспределить средства для текущих нужд. Отсюда постоянные перекосы в бюджетах субъектов: вроде бы и деньги у них есть, но потратить их нецелевым образом (на цели, которые не согласованы с федеральным центром) невозможно. Причем, если целевые федеральные деньги регионы тратят не полностью, их за это наказывают путем сокращения объемов федерального финансирования.

В условиях сложного исполнения федерального бюджета регионам предлагается самостоятельно искать источники финансирования расходных обязательств (причем, большая часть которых определена федеральными нормативно-правовыми актами).

Таким образом, федеральный центр в определенной степени отпускает регионы в автономное плавание, из года в год передавая дополнительные расходные полномочия. При этом субъектам Российской Федерации нужно передавать

и дополнительные источники финансирования региональных бюджетов, коих при текущем уровне дефицита федерального бюджета не имеется.

Суммарные доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации хотя и растут, но темпы роста продолжают снижаться: по итогам 2015 г. они выросли на 6,4% (против 7,1% годом ранее) и составили 9,3 трлн руб. Однако если скорректировать полученный результат на индекс потребительских цен, который в 2015 г. составил 112,9%, реальные темпы роста, как и в 2013–2014 гг., окажутся отрицательными.

На фоне общеэкономического спада и углубления региональных проблем субъекты Российской Федерации продолжают наращивать государственный долг. По итогам 2015 г. суммарный государственный долг субъектов Российской Федерации вырос на 11% и составил 2,318 трлн руб. [7]. Регионы стали в большей степени экономить: расходы бюджетов субъектов Российской Федерации по итогам 2015 г. увеличились лишь на 1,3% против роста на 7,9% годом ранее. Уровень долговой нагрузки в 2015 г. вырос, и на 1 января 2016 г. по России в целом составил 36,5% против 35,4% годом ранее. Число регионов, у которых объем государственного долга превышает налоговые и неналоговые доходы регионального бюджета, увеличивается из года в год: в 2012 г. таких регионов было всего 2, в 2013 г. — 7, по итогам 2014 г. — 10, а по итогам 2015 г. — 14. В 43 субъектах Российской Федерации отношение государственного долга к объему налоговых и неналоговых доходов регионального бюджета находится в диапазоне 50–99%, а в 30 из них госдолг составляет 70–99% собственных доходов.

Децентрализация налоговых отношений — тренд налоговой политики на ближайшие годы

Российская налогово-бюджетная система отличается излишним уровнем централизации властных полномочий и денежных потоков. Нельзя назвать нормальной ситуацию, когда из года в год только от 5 до 15 субъектов Российской Федерации являются бездефицитными.

Регионам сегодня предлагается максималььно использовать имеющиеся у них налоговые возможности по администрированию налогов и использованию всего спектра налоговых ин-

струментов с перспективой расширения полномочий, но при одновременном сокращении федеральных трансфертов. По нашему мнению, напротив, регионы, которые проявляют активную налогово-бюджетную позицию, должны получать большую поддержку федерального центра, чем те, которые в большей мере зависят от трансфертов, особенно дотаций.

По данным отчетности об исполнении консолидированного бюджета 2015 г., около 55% налоговых доходов аккумулируются в федеральном бюджете и всего лишь 45% налогов поступает в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации.

В 2016 г. компанией «ПрайсвотерхаусКуперс Раша Б.В.» были представлены итоги рейтинга налоговой политики субъектов Российской Федерации в отношении уровня использования предоставленных регионам полномочий. Для целей исследования были выбраны следующие основные полномочия в сфере налоговой политики, которыми в 2015 г. субъекты Российской Федерации могли воспользоваться и которые могли оказать ощутимый эффект на доходы региона:

- введение порядка расчета налога на имущество организаций от кадастровой стоимости по объектам недвижимости, предназначенным для размещения торговых и офисных объектов, объектов общепита и бытового обслуживания;
- переход к расчету налога на имущество физических лиц от кадастровой стоимости объектов;
- установление размера авансового платежа по НДФЛ, уплачиваемого трудовыми мигрантами — иностранными гражданами из безвизовых стран (стоимость патента);
- установление повышенной налоговой ставки по транспортному налогу на легковые автомобили с мощностью свыше 250 л.с.;
- установление налоговых льгот.

Согласно данным рейтинга 1-е место заняла Москва, 2-е — Ханты-Мансийский автономный округ, 3-е — Московская область. Замкнули рейтинг Смоленская область, Пермский край и Мурманская область [6].

Главный вывод, который можно сделать по результатам представленного рейтинга, заключается в том, что у регионов, зависящих в большей степени от дотаций, в наименьшей степени используются стимулы по повышению эффективности работы с собственной налоговой базой. Субъекты Российской Федерации, имеющие возможность погашать дефицит бюджета за счет дотаций из федерального бюджета, на текущий момент не имеют достаточных стимулов для работы с собственной налоговой базой, собственными налогоплательщиками. Такие субъекты предпочитают решать проблемы за счет дотаций из федерального бюджета вместо поиска решений по нахождению правильного баланса между желанием пополнить бюджет, и необходимостью поддерживать экономический рост и обеспечивать социальную стабильность и конкуренцию.

Однако есть субъекты Российской Федерации, которые, являясь дотационными, активно работают с налоговыми инструментами, налоговой базой, уменьшая тем самым запрос на дотации и погашая свой долг. Например, первым регионом, который ввел обложение от кадастровой стоимости по торгово-офисной недвижимости, была Амурская область.

Существенные резервы регионы имеют в отношении имущественных налогов в части перехода на исчисление налоговой базы на основе кадастровой стоимости. Однако только половина субъектов Российской Федерации в 2016 г. воспользовалась предоставленными им налоговыми полномочиями: налог на имущество физических лиц перевели на кадастровую стоимость 49 регионов и 47 регионов — в отношении организаций. С 2017 г. налогообложение недвижимости исходя из кадастровой стоимости осуществляется суммарно (по налогам на имущество физических лиц и организаций) в 72 субъектах Российской Федерации, в остальных регионах налоговой базой осталась инвентаризационная стоимость объектов недвижимости. В Саратовской области переход на кадастровую стоимость осуществлен с 2016 г. только в отношении организаций.

Одна из задач предоставления регионам такого полномочия — пополнение налоговых доходов их бюджетов. На наш взгляд, регионы должны проявлять более активную позицию в отношении своих налоговых полномочий.

Для большинства регионов России актуальны следующие меры по мобилизации доходов в бюджет, используемые на территории Саратовской области:

- выявление фактов занижения налоговой базы по налогу на прибыль;
- анализ высокого уровня вычетов по НДС;
- установление случаев выплаты зарплаты работникам ниже среднеотраслевого уровня;
- легализация неоформленных трудовых отношений;
- внедрение практики заключения и реализации соглашений между УФНС России по Саратовской области, Главным управлением МВД России по Саратовской области и администрациями муниципальных районов и городских округов области по наведению порядка на рынке жилья, сдаваемого в аренду;
- повышение эффективности функционирования автоматизированной системы фото-видеофиксации нарушений законодательства о безопасности дорожного движения;
- выработка мер, направленных на повышение налоговой отдачи от добычи общераспространенных полезных ископаемых;
- увеличение поступления акцизов на алкогольную продукцию;
- продвижение законодательных инициатив, направленных на повышение доходов регионального бюджета.

Особое внимание уделяется применению схем агрессивного налогового планирования, занижению налоговой базы или получению убытка, выплате заработной платы работникам ниже среднеотраслевого уровня. Приоритетным остается вопрос доведения налоговой нагрузки до рекомендуемого ФНС России уровня (в торговле — 1%, в производстве — 3%). Всего в 2015 г. после заслушивания на МВК налоговую нагрузку повысили 14 организаций Саратовской области с увеличением суммы налога на прибыль на 77,4 млн руб.

Риски недопоступления налоговых и неналоговых платежей

В структуре налоговых и неналоговых доходов наибольшая доля приходится на налоги на прибыль организаций и на налоги на доходы физических лиц. Наибольшие сложности связаны с поступлением налога на прибыль, по которому недопоступление может составить свыше 7 млрд руб. К основным факторам риска, помимо общей экономической нестабильности, относится высокий уровень переплаты, которая на 1 апреля 2016 г. составила 3,4 млрд руб. и возросла с начала года почти на 819,1 млн руб. В общем объеме переплаты доля 195 крупных организаций области составляет 47,4% (1594,9 млн руб.), доля 9 консолидированных групп налогоплательщиков в общем объеме переплаты — 16,6%, что соответствует 556,7 млн руб. [2]. Поэтому ключевой задачей является повышение эффективности взаимодействия с налогоплательщиками по предупреждению прямого изъятия переплаты из бюджета.

Регионы, которые проявляют активную налогово-бюджетную позицию, должны получать большую поддержку федерального центра, чем те, которые в большей мере зависят от трансфертов, особенно дотаций.

В части НДФЛ по данным налоговой статистики (форма 5-ДДК) за последние три года количество налогоплательщиков, заявивших имущественные налоговые вычеты, возросло в 1,4 раза (с 33,6 тысяч по декларациям 2012 г. до 47,5 тысяч по декларациям 2014 г.), а сумма заявленных имущественных вычетов в 1,6 раза (с 8 млрд руб. по декларациям 2012 г. до 12,6 млрд руб. по декларациям 2014 г.) [3]. Одним из факторов риска в части НДФЛ является снижение фонда оплаты труда. Поэтому для регионов актуальными выступают следующие меры по увеличению поступления НДФЛ в бюджеты: сокращение уровня задолженности по выплате заработной платы, борьба с неформальной занятостью, включая

Таблица

Задолженность по имущественным налогам физических лиц в России, по состоянию на 01.01.2016 г.

Показатель	Налоги с физических лиц, всего	Транспортный налог с физических лиц	Земельный налог физических лиц	Налог на имущество физических лиц
Поступления за 2015 г., млрд руб.	176,3	109,8	36,2	30,3
Накопленная задолженность, млрд руб.	167,9	117,6	25,3	25,0
Удельный вес, %	95	107	70	82

Источник: составлено автором согласно сайту ФНС России.

незаконную предпринимательскую деятельность и легализацию трудовых отношений, реализация на территории области механизма по наведению порядка на рынке жилья, сдаваемого в аренду.

Повышение эффективности работы налоговых органов

Несмотря на активное использование многими регионами всех возможных налоговых инструментов по управлению налоговой базой, остается ряд проблем, связанных с отсутствием или недостаточным объемом полномочий налоговых органов, а также нормативно-правовым регулированием отдельных вопросов со стороны федеральной власти. Выделим три ключевые проблемы.

Во-первых, взыскание налоговой задолженности по имущественным налогам.

Налоговые органы называют одним из потенциальных резервов увеличения поступления доходов в бюджетную систему эффективность мероприятий по взысканию задолженности по налогам, сборам, пеням, штрафам и платежам в государственные внебюджетные фонды [1]. Совокупная задолженность по доходам, администрируемым ФНС России, по состоянию на 1 января 2016 г. составляет 1,2 трлн руб., что на 26,5 млрд руб. меньше показателя 2014 г. Снижение совокупной задолженности в 2015 г. обусловлено ростом объема списанной задолженности организаций, отвечающих признакам недействующего юридического лица. Объем списанной задолженности по данному основанию в 2015 г. составляет 158 млрд руб., что в 16,8 раза больше чем в 2014 г. Общий объем списанной задолженности в 2015 г. – 327 млрд

руб., что в 1,5 раза выше показателя 2014 г. Доля недоимки в общей сумме совокупной задолженности достигла 39,9%, что на 2,8% выше показателя в 2014 г. (37,1%). В 2015 г. в результате мер принудительного взыскания задолженности по доходам, администрируемым ФНС России, в бюджетную систему Российской Федерации поступило 605,1 млрд руб., что на 37,9% больше, чем в 2014 г. Эффективность взыскания задолженности на всех стадиях составила 70,7%, что на 4,7% выше уровня 2014 г.

Проведенный анализ соотношения сумм налоговых поступлений и налоговой задолженности по имущественным налогам с физических лиц в 2015 г. показал, что при сборе трех налогов в объеме 176 млрд руб. накопленная задолженность составила почти 168 млрд руб., т.е. идентичные суммы (таблица). По транспортному налогу ситуация катастрофическая: задолженность выше поступлений. Основная проблема в данном случае заключается в отсутствии сложенного механизма взыскания. Укрупненно участники процесса взыскания налоговой задолженности с физических лиц представлены четырьмя ведомствами: ФНС России, Федеральная служба судебных приставов, мировые судьи, Почта России (обеспечивает бумажный документооборот). Следовательно, в этом процессе участвуют исключительно федеральные структуры. Причем по практическим расчетам длительность полного цикла взаимодействия между ними составляет около года (322 дня). Более того, взаимодействие происходит только в бумажном виде путем направления заказных писем (стоимость каждого 90 руб.), поскольку необходимы уведомления от всех трех органов государственной власти.

Региональные органы власти лишены какой-либо возможности вернуть задолженность в бюджеты. Решение описанной проблемы лежит в плоскости законодательных инициатив. Следовало бы вводить ограничения на оказание ряда государственных и муниципальных услуг. Например, сделать возможной регистрацию автомобилей в ГАИ при условии оплаты транспортного налога.

Во-вторых, финансовые потери регионов в связи с принятием Федерального закона от 03.07.2016 № 360-ФЗ, которым было приостановлено действие положений об оценочной деятельности, определяющих порядок проведения государственной кадастровой оценки (далее — ГКО). Согласно новым правилам в период 2017–2019 гг. применяется кадастровая стоимость, действовавшая на 1 января 2014 г. или в более позднее время, если она меньше первой. Например, если кадастровая стоимость, определенная в 2015 г. в результате очередной ГКО или по итогам оспаривания, меньше той, что действовала 1 января 2014 г., то с 2017 по 2019 г. будет применяться кадастровая стоимость 2015 г., а если больше — кадастровая стоимость 2014 г. В этой связи привязка к кадастровой стоимости 2014 г. действует лишь до тех пор, пока ГКО не будет проведена по новым правилам.

Многие регионы за период первой государственной кадастровой оценки 2012 г. воспользовались своими полномочиями и заказывали свою оценку, тем более инвентаризационная стоимость уже не рассчитывалась. В результате за три года регионы провели большую работу по уточнению и массовой оценке кадастровой стоимости, потратив в целом по стране 1 млрд руб. По приблизительным оценкам, суммарные потери по всем налогам в 2017–2018 гг. превысят 120–130 млрд руб. по стране в целом. Это цена принятой поправки.

Во многих регионах новая оценка устранила множественные ошибки: занижение кадастровой стоимости до двух раз, отличия в кадастровых стоимостях одинаковых объектов до двух раз. Например, в Московской области (г. Балашиха) коттедж площадью 455 кв.м. по оценке 2012 г. имел кадастровую стоимость 4000 руб. за кв.м., а по новой произведенной оценке 2015 г. — 57 000 руб. за кв. м., т.е. было выявлено занижение стоимости в 14 раз.

Более того, в оценке 2012 г. не учитывался износ объекта, а в последующих частных оценках, инициированных региональными властями, уже учитывался износ, что объективно необходимо.

Поэтому считаем, что в регионах, где была выполнена новая доработанная оценка объектов недвижимости, должна она и применяться для целей налогообложения вплоть до реализации государственной кадастровой оценки. В таком случае регионы в меньшей степени пострадают и успеют подготовиться к изменившимся бюджетным условиям.

В третьих, проблема формирования налоговой базы по результатам выявленных фактов уклонения граждан от государственной регистрации индивидуальных жилищных строений и дач, а следовательно, от уплаты налога на имущество физических лиц.

**У регионов, зависящих
в большей степени от дотаций,
в наименьшей степени используются
стимулы по повышению
эффективности работы
с собственной налоговой базой.**

Например, в Московской области выявлено около 1,2 млн объектов, которые не стоят на кадастровом учете и не зарегистрированы. Следовательно, региональный бюджет теряет около 2 млрд руб. В Московской области разработана и апробирована технология выявления неучтенных строений, которая включает четыре основные этапа:

- 1) аэрофотосъемку;
- 2) нанесение результатов аэрофотосъемки на карту учтенных объектов недвижимости и привязку к земельным участкам;
- 3) выявление неучтенных объектов недвижимости и их владельцев;
- 4) уведомление собственника земельного участка о необходимости регистрации права на строение (письмо, обзвон, обход).

Подобный механизм довольно затратный и сложно реализуемый во многих регионах по финансовым соображениям.

Однако даже у активно работающих регионов и использующих весь спектр своих налоговых полномочий не хватает полномочий. Они могут только уведомлять собственника, т.е. уговаривать его. К сожалению, законных способов заставить

собственника зарегистрировать объект нет. В этой связи считаем необходимым предоставить полномочия субъектам Российской Федерации при выявлении таких объектов ставить их на кадастровый учет и исчислять с них налоги.

ЛИТЕРАТУРА

1. В общем объеме доходов федерального бюджета доля доходов, администрируемых ФНС России, превысила 50%. URL: http://audit.gov.ru/press_center/news/27303.
2. Вылкова Е.С., Позов И.А. Налоговое состояние субъекта РФ: теория, методология, методика диагностики: монография. СПб.: КультИнформПресс, 2014.
3. Ермакова Е.А., Троянская М.А. Зависимость региональных бюджетов от федеральных налогов. // Региональная экономика: теория и практика. 2015. № 36 (411). С. 26–36.
4. Пансков В.Г. Бюджетная самостоятельность и инвестиционная активность регионов // Инновационное развитие экономики. 2013. № 1 (13). С. 111–115.
5. Пинская М.Р. Налоговая база территории: конкуренция и меры по расширению // Налоговая политика и практика. 2011. № 8. С. 26–30.
6. Рейтинг налоговой политики субъектов Российской Федерации. URL: <https://www.pwc.ru/ru/government-and-public-sector/assets/regions-tax-rating.pdf>.
7. Рейтинг социально-экономического положения субъектов РФ: итоги 2015 года. URL: http://vid1.rian.ru/ig/ratings/rating_regions_2016.pdf.
8. Сысоева Е.Ф., Мельник Е.Н. Комплексный подход к оценке эффективности налоговой политики в регионах // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2012. № 25. С. 2–14.

REFERENCES

1. In the total revenue of the federal budget, the share of revenues administered by the Federal Tax Service of Russia exceeded 50% [V obshhem ob'eme dohodov federal'nogo bjudzhetu dolja dohodov, administriruemyh FNS Rossii, prevysila 50%]. Available at: http://audit.gov.ru/press_center/news/27303.
2. Vylkova E. S., Pozov I. A. Tax state of the subject of the Russian Federation: theory, methodology, methodology of diagnostics: monograph [Nalogovoe sostojanie sub'ekta RF: teorija, metodologija, metodika diagnostiki: monografija]. St. Petersburg, Kul'tInformPress, 2014.
3. Ermakova E. A., Troyanskaya M. A. Dependence of regional budgets on federal taxes [Zavisimost' regional'nyh bjudzhetov ot federal'nyh nalogov]. *Regional'naja jekonomika: teorija i praktika – Regional economy: theory and practice*, 2015, No. 36 (411), pp. 26–36.
4. Panskov V. G. Budget independence and investment activity of regions [Bjudzhetnaja samostojatel'nost' i investicionnaja aktivnost' regionov]. *Innovacionnoe razvitiye jekonomiki – Innovative development of the economy*, 2013, No. 1 (13), pp. 111–115.
5. Pinskaya M. R. The tax base of the territory: competition and measures to expand [Nalogovaja baza territorii: konkurenca i mery po rasshireniyu]. *Nalogovaja politika i praktika – Tax policy and practice*, 2011, No. 8, pp. 26–30.
6. Rating of the tax policy of the constituent entities of the Russian Federation [Rejting nalogovoj politiki sub'ektor Rossijskoj Federacii]. Available at: <https://www.pwc.ru/en/government-and-public-sector/assets/regions-tax-rating.pdf>.
7. Rating of the socio-economic situation of the constituent entities of the Russian Federation: results of 2015 [Rejting social'no-jekonomiceskogo polozhenija sub'ektor RF: itogi 2015 goda]. Available at: http://vid1.rian.ru/ig/ratings/rating_regions_2016.pdf.
8. Sysoeva E. F., Melnik E. N. Comprehensive approach to assessing the effectiveness of tax policy in the regions [Kompleksnyj podhod k ocenke effektivnosti nalogovoj politiki v regionah]. *Finansovaja analitika: problemy i reshenija – Financial analytics: problems and solutions*, 2012, No. 25, pp. 2–14.