

НАЛОГОВОЕ НАПОЛНЕНИЕ КОНСОЛИДИРОВАННЫХ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИИ

Н. Н. ТЮТЮРЮКОВ,
кандидат экономических наук, доцент
Российская академия государственной службы
при Президенте РФ
В. Н. ТЮТЮРЮКОВ,
кандидат экономических наук,
консультант департамента консультирования
в области налогообложения и права компании «Делойт»

Стимулирование экономического роста на региональном уровне может осуществляться в том числе посредством налогового механизма. В настоящее время наполнение консолидированных региональных бюджетов происходит как за счет средств вышестоящих бюджетов (в том числе за счет субсидий и части средств федеральных налогов), так и за счет собственных доходов (в том числе средств региональных и местных налогов). Реализация этого механизма заложена в Бюджетном кодексе РФ (БК РФ) и Налоговом кодексе РФ (НК РФ).

По ряду федеральных налогов часть сумм может зачисляться в нижестоящие бюджеты. В частности, в НК РФ установлены ставки налога на прибыль, по которым часть сумм налога поступает в консолидированный региональный бюджет — от 13,5 до 17,5%. А вот по налогам на доходы физических лиц, например, вся сумма в соответствии с БК РФ зачисляется в консолидированный региональный бюджет.

В настоящее время стоит задача поиска оптимального баланса между развитием экономического и налогового потенциалов регионов и муниципалитетов и выравниванием бюджетной обеспеченности регионов. Эта задача обозначена в решениях Правительства России и Бюджетном Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 09.03.2007. «О бюджетной политике в 2008—2010 годах».

Что касается региональных и местных налогов, то законодатели на региональном и местном

уровнях могут определять (в порядке и пределах, которые предусмотрены НК РФ):

- налоговые ставки;
- порядок и сроки уплаты налогов;
- установление налоговых льгот.

Полное право установления ставок, установления или отмены налоговых льгот по федеральным налогам, безусловно, принадлежит федеральному уровню власти и не влечет никаких финансовых обязательств перед бюджетами нижестоящих уровней.

Суммы налоговых льгот, которые установлены законодательством регионального или местного уровня, приводят к недополучению сумм соответствующих налогов. Поскольку право их установления принадлежит законодателю соответствующего уровня, он должен предусмотреть покрытие выпадающих сумм за счет дополнительных собственных источников дохода бюджета соответствующего уровня.

Исключения из объектов налогообложения по региональным и местным налогам, которые установлены НК РФ, должны иметь финансовое покрытие из федерального бюджета. Причем это покрытие, по мнению авторов, должно проходить по налоговым статьям доходов консолидированных региональных бюджетов, что позволит верно оценивать реализацию налогового потенциала.

Можно выделить **три группы налогов**, участвующих в формировании консолидированных бюджетов субъектов РФ (КБС РФ):

1) налоги, чье участие в формировании КБС РФ составляет более 33%;

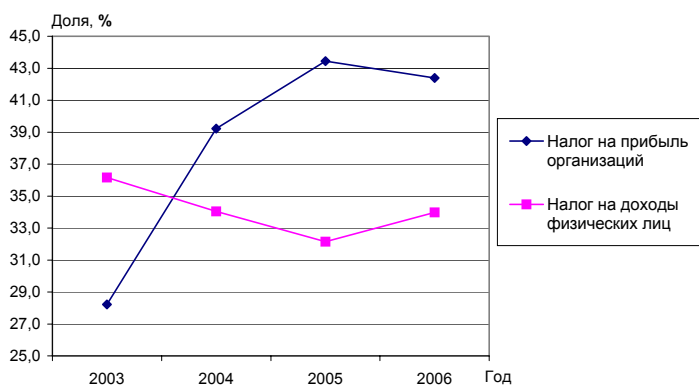


Рис. 1. Доля в налоговых доходах КБС РФ первой группы налогов, %

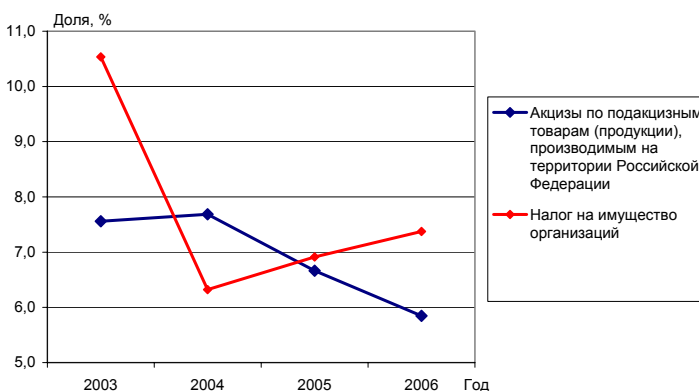


Рис. 2. Доля в налоговых доходах КБС РФ второй группы налогов, %

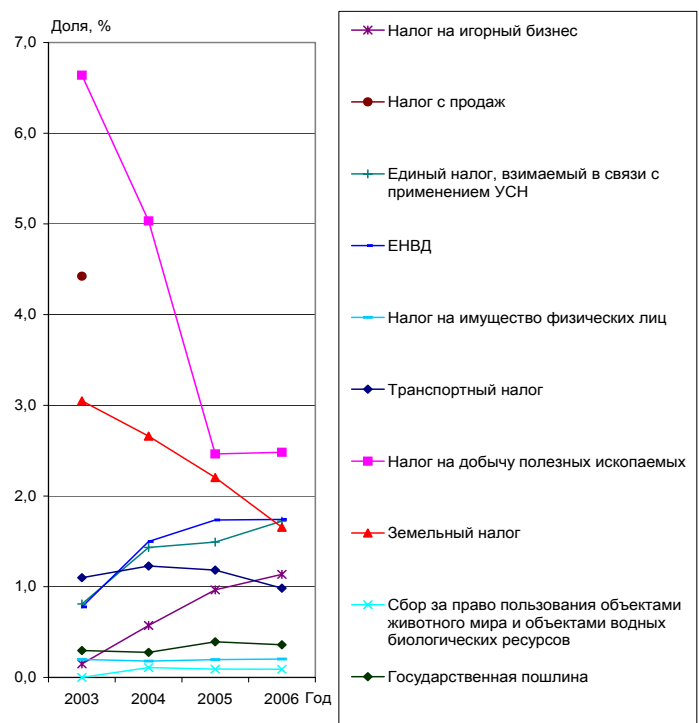


Рис. 3. Доля в налоговых доходах КБС РФ третьей группы налогов, %

2) налоги, чье участие в формировании КБС РФ составляет 5—33 %;

3) налоги, чье участие в формировании КБС РФ составляет менее 5 %.

Ведущее место в налоговом наполнении КБС РФ (более 2/3) — *первая группа*, — принадлежит двум федеральным налогам: налогу на прибыль и налогу на доходы физических лиц (рис. 1). 2005 г. можно отметить как точку перегиба в динамике доли наполнения бюджетов по каждому из этих налогов. Если наметившаяся тенденция сохранится, то в 2008 г. доля каждого из рассматриваемых налогов сравняется и составит примерно 39 %. Это приведет к тому, что суммарная доля этих налогов в КБС РФ достигнет 3/4. К изменениям по этим налогам в законодательстве надо подходить взвешенно, так как от них зависит наполнение КБС РФ.

Во *вторую группу* также входят два налога: федеральный налог — акцизы и региональный — налог на имущество организаций. С 2004 г. отмечается постоянный рост налога на имущество организаций и постепенный перевод акциза в федеральный бюджет (тем самым реализуется принцип «один налог — один бюджет» — см. рис. 2). На финансовые налоговые потоки второй группы повлияли существенные изменения в правилах расчета налогов. Это — введение новой гл. 28 НК РФ «Налог на имущество организаций», которое уменьшило долю данного налога в КБС РФ в 1,5 раза, и изменение нормативов отчислений по акцизам, что привело к суммарному уменьшению их доли в КБС РФ с 24,2 до 16,9 %.

Третья группа налогов — наиболее многочисленная, однако совокупная их доля невелика (рис. 3). Можно отметить существенное уменьшение доли сумм налога на добычу полезных ископаемых и земельного налога, исключение налога с продаж, который в 2003 г. занимал 6-е место в доходах КБС РФ. Заметен резкий рост сумм налога на игорный бизнес. Растут налоговые поступления от применения специальных налоговых режимов — УСН и ЕНВД. Однако в целом можно отметить уменьшение доли данных налогов с 17,4 до 10,4 %. Следует также отметить, что в недалеком будущем налог на игорный бизнес будут получать

отдельные «избранные» регионы, на территории которых будет разрешен сам этот бизнес.

Рассмотрим более подробно региональные и местные налоги.

Транспортный налог. Общие принципы налогообложения транспортным налогом изложены в гл. 28 НК РФ. С момента ее введения прирост поступлений от налога составил за четыре года 92 % (табл. 1).

Налог на игорный бизнес. Общие принципа налогообложения налогом на игорный бизнес изложены в гл. 29 НК РФ. С момента еѳ введения прирост поступлений сумм налога составил за три года 217 % (табл. 2). В перечень объектов налогообложения входят игровые столы и автоматы, кассы тотализатора и букмекерских контор.

Налог на имущество организаций. В гл. 30 НК РФ изложены общие принципы налогообложения налогом на имущество организаций. С момента введения данной главы НК РФ прирост поступлений сумм налога составил за три года 89 % (табл. 3).

Земельный налог. С момента введения гл. 31 НК РФ отмечается снижение поступлений сумм налога (табл. 4).

Налог на имущество физических лиц. Особенно большой рост по налогу на имущество физических лиц наблюдался в 2003 г. (табл. 5), особенно, если учесть, что в этом году из объектов налогообложения были выведены транспортные средства в связи с принятием гл. 28 НК РФ «Транспортный налог». Большой рост поступлений в 2005 г. скорее всего был вызван желанием местных органов власти

Таблица 1

Динамика поступления сумм налога в бюджетную систему России (тыс. руб.)

Показатель	Год			
	2003	2004	2005	2006
Транспортный налог	14 015 649	20 992 025	25 834 570	26 950 184
Темп роста поступлений (к предыдущему году), %	159	150	123	104
Доля транспортного налога в ВВП, %	—	0,12	0,12	0,10
Темп роста ВВП (к предыдущему году), %	—	128,7	126,8	123,9

Таблица 2

Динамика поступления сумм налога в бюджетную систему России (тыс. руб.)

Показатель	Год			
	2003	2004	2005	2006
Налог на игорный бизнес (Федеральный закон)	3 662 130	—	—	—
Налог на игорный бизнес (гл. 29 НК РФ)	—	9 796 317	21 232 232	31 130 498
Темп роста поступлений (к предыдущему году), %	151	268	217	147
Доля налога на игорный бизнес в ВВП, %	—	0,06	0,10	0,12
Темп роста ВВП (к предыдущему году), %	—	128,7	126,8	123,9

Таблица 3

Динамика поступления сумм налога в бюджетную систему России (тыс. руб.)

Показатель	Год			
	2003	2004	2005	2006
Налог на имущество предприятий	132 782 815	—	—	—
Налог на имущество организаций	—	106 723 962	152 054 619	201 894 290
Темп роста поступлений (к предыдущему году), %	114	80	142	133
Доля налога на имущество предприятий в ВВП, %	—	0,63	0,70	0,75
Темп роста ВВП (к предыдущему году), %	—	128,7	126,8	123,9

Таблица 4

Динамика поступления сумм налога в бюджетную систему России (тыс. руб.)

Показатель	Год			
	2003	2004	2005	2006
Земельный налог (Закон РФ)	41 572 126	46 642 442	—	—
Земельный налог (гл. 31 НК РФ)	—	—	48 501 777	45 345 176
Темп роста поступлений (к предыдущему году), %	164	112	104	93
Доля земельного налога в ВВП, %	—	0,27	0,22	0,17
Темп роста ВВП (к предыдущему году), %	—	128,7	126,8	123,9

Таблица 5

Динамика поступления сумм налога в бюджетную систему России (тыс. руб.)

Показатель	Год			
	2003	2004	2005	2006
Налог на имущество физических лиц	2 537 163	3 089 901	4 327 366	5 529 946
Темп роста поступлений (к предыдущему году), %	129	122	140	128
Доля налога на имущество физических лиц в ВВП, %	—	0,02	0,02	0,02
Темп роста ВВП (к предыдущему году), %	—	128,7	126,8	123,9

частично компенсировать выпавшие доходы сумм налога на прибыль (с 2005 г. суммы налога на прибыль перестали зачисляться в местные бюджеты).

Итоги и предложения. Проведенный факторный анализ поступлений налоговых доходов в КБС РФ показывает, что рост налоговых поступлений обеспечивается в основном за счет регулирующих федеральных налогов — налога на прибыль и налога на доходы физических лиц. Из региональных и местных налогов небольшую роль играет налог на имущество организаций (примерно 7,5%) и земельный налог (примерно 1,7%). Столь малая роль земельного налога в наполнении бюджета вызвана не введением гл. 31 НК РФ, а незавершенностью процесса проведения земельного кадастра, выявлением бесхозных земель или земель, не оформленных во владение. Невысокая доля сумм

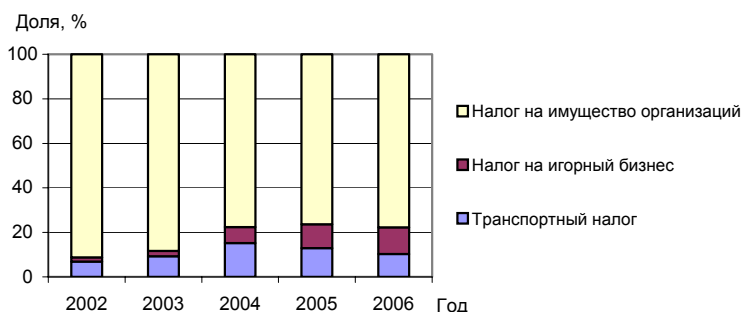
региональных и местных налогов в налоговых доходах КБС РФ объясняется наличием налоговых льгот и исключений, установленных федеральным законодателем. Парадоксально, но оценка этих выпадающих доходов не производилась.

На 01.01.2006 в России насчитывалось 86 субъектов РФ и 24 510 муниципальных образований (в том числе 1 819 муниципальных районов, 520 городских округов, 1 823 городских поселений, 20 112 сельских образований). Только в Московской области зарегистрировано 378 муниципальных образований. Дефицит на 01.01.2006 имел место во всех муниципальных образованиях. Бюджетный 2005 г. местные бюджеты завершили с дефицитом 9,4 млрд руб. Частично дефицит образован применением льгот, указанных федеральным законодателем в НК РФ без полного финансового покрытия.

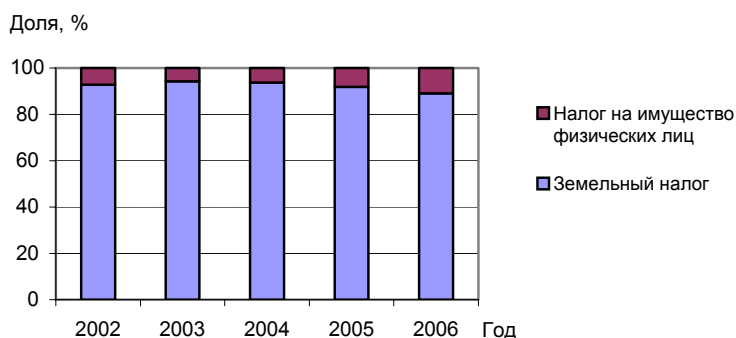
Число дефицитных субъектов РФ сокращается, что является положительной тенденцией.

При анализе структуры налоговых доходов собственных налогов регионов и муниципальных образований видно, что основные налоговые поступления регионов приходятся на налог на имущество организаций (около 80%), а основные налоговые поступления в бюджеты муниципальных образований — на земельный налог (около 90% — рис. 4).

Авторы считают, что в НК РФ необходимо по региональным и местным налогам привести максимальные ставки с правом соответствующих законодательных органов власти применять разрешенные первой частью НК РФ механизмы снижения налоговых окладов. Например, изменять налоговую ставку через понижающий коэффициент, как это сделано в Законе Республики Дагестан от 2 декабря 2002 г. № 39 «О транспортном налоге». Другая формулировка предложена в Законе Пермской области от 30 августа 2001 г. № 1685-296 «О налогообложении в Пермской области», который разрешает



a



b

Рис. 4. Динамика изменения структуры поступающих закрепленных налогов в региональные (a) и местные (b) бюджеты

уплачивать налог меньшей суммой, чем подлежащего уплате по расчету налога. Таким образом, будет действовать ограниченное управляемое число механизмов по установлению налоговых льгот без ущемления прав получателей налоговых доходов.

По налогу на прибыль можно пересмотреть норматив перечисления сумм налога в КБС РФ, увеличив эту часть ставки на 1,5%, до 19%, что позволит не уменьшать долю данного налога, даже при введении налоговых преференций по капитальным вложениям. Одновременно можно предоставить право субъектам создавать региональные фонды развития по региональным проектам, предусматривающим рост налогового потенциала субъекта, увязав расчет величины фонда с ростом поступлений налога на прибыль.

Предоставление налоговых льгот предполагает временное предоставление преимуществ экономического или социального характера. Широкое применение льгот снижает уровень финансового обеспечения обязательств бюджета любого уров-

ня. Федеральные органы власти могут ограничить налоговое законодательство нижестоящих ветвей власти путем отмены необоснованных налоговых льгот, используя опыт, например, Швейцарии.

ЛИТЕРАТУРА

1. Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики как форма диалога власти и общества/ Материалы 3-й Всероссийской научно-практической конференции 30 июня 2005г. — М.: Совет Федерации, 2006.

2. Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2006 г. «О состоянии законодательства в Российской Федерации» / Под общ. ред. С. М. Миронова, Г. Э. Бурбулиса. — М.: Совет Федерации, 2007.

3. Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики — стратегия правового развития России/ Материалы 4-й Всероссийской научно-практической конференции 20 июня 2006г. — М.: Совет Федерации, 2007.

РЕКЛАМА В ЖУРНАЛАХ

ИЗДАТЕЛЬСКОГО ДОМА «ФИНАНСЫ И КРЕДИТ»

Мы гарантируем Вам:

- ✓ Оперативное размещение
- ✓ Гибкую систему скидок
- ✓ Индивидуальный подход
- ✓ Особые условия для рекламных агентств.

Ваши выгоды очевидны, потому что у нас:

- ✓ Самые низкие цены
- ✓ Широкая профессиональная аудитория по всей территории России и СНГ
- ✓ Оперативная публикация рекламы осуществляется в необходимые Вам сроки
- ✓ Высокая эффективность рекламы проверена временем.

Реклама в наших журналах — прямой путь к конечному потребителю.

Тел./факс: (495) 621-69-49,
(495) 621-91-90
(495) 621-72-79

<http://www.fin-izdat.ru>
E-mail: post@fin-izdat.ru