

Для цитирования: Экономика региона. — 2016. — Т. 12, вып. 3. — С. 875–886
doi 10.17059/2016-3-22
УДК 336.2
Jel H20

М. А. Печенская, Т. В. Ускова

Институт социально-экономического развития территорий РАН
(Вологда, Российская Федерация; e-mail: marileen@bk.ru)

МЕЖБЮДЖЕТНОЕ РАСПРЕДЕЛЕНИЕ НАЛОГОВ В РОССИИ: КОНЦЕНТРАЦИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ИЛИ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ¹

Для России как демократического федеративного государства отношения между различными уровнями управления являются базисными для всего общественного развития страны. В связи с этим особенно важно соблюсти баланс между концентрацией бюджетных полномочий на уровне Федерации и децентрализацией. Представленный в статье анализ выявил нарастающий процесс централизации и позволил сделать вывод о низкой эффективности современного механизма налогового распределения и его несоответствии принципам бюджетного федерализма.

Усиливающийся бюджетный кризис регионов и назревшая необходимость структурного реформирования налоговой системы России требуют скорейшей реализации внутренних резервов. В рамках данной статьи представлены результаты исследований российских ученых, в том числе и сотрудников ИСЭРТ РАН, посвященных поиску ответа на вопрос, что и как в российской налоговой системе целесообразно откорректировать, дополнить, исключить.

С целью создания стимулов территориальных властей наращивать доходы разработан алгоритм распределения налоговых поступлений между федеральным и региональными бюджетами, исходя из оценки соотношения объемов налоговых доходов, собранных на территории региона и поступивших в федеральный бюджет. Экспериментальные расчеты на примере 83 субъектов РФ определили существующие резервы роста налоговых поступлений в 36 субъектах, которые могли бы увеличить доходы на 2–12 %. Авторами предложен комплекс ключевых мер по оптимизации политики налогового стимулирования, предполагающий развитие селективного и дифференцированного принципов предоставления налоговых льгот, внедрение компенсационных форм выпадения доходов в результате предоставления льгот. Систематизированы основные меры повышения собираемости региональных и местных имущественных налогов.

Ключевые слова: федеральный бюджет, региональные бюджеты, местные бюджеты, децентрализация, бюджетные полномочия, налоговая система, эффективность налоговой политики, межбюджетные отношения, распределение налоговых доходов, повышение собираемости налогов, оптимизация льготного стимулирования

Введение

Укрепление единства и развитие федеративного государства во многом зависят от эффективности организации взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов и органов местного самоуправления, то есть от формирования федеративных отношений. Их совершенствование является важнейшим условием для развития территорий. Как отметил А. И. Татаркин [1], федеративные отношения могут содействовать устойчивому и системному развитию общества (если основаны на всестороннем учете и полноценном

использовании особенностей каждого субъекта Федерации), но могут и сдерживать общественное развитие при чрезмерной концентрации полномочий и бюджетных доходов на федеральном уровне.

Гипотеза исследования заключается в том, что эффективное формирование федеративных отношений может быть достигнуто путем трансформации архитектуры межбюджетных отношений и налоговой системы от принципов «выравнивания и выживания» территорий к принципам их «устойчивого развития и стимулирования инициативы» для формирования финансово устойчивых территориальных систем.

¹ © Печенская М. А., Ускова Т. В. Текст. 2016.

Результаты и методы исследования

1. Проблема межбюджетных отношений и сочетания принципов централизации и децентрализации полномочий

Согласно общим положениям концепции федеративных отношений профессора И. Попица [2], деление публичных финансов на федеральную систему и совокупность партикулярных (региональных) подсистем отражает термин «бюджетный федерализм». В научной литературе данное понятие определяется как сложная и динамичная система налогово-бюджетных взаимоотношений органов власти и управления, основанная на принципах сочетания интересов и самостоятельности бюджетов разных уровней, разграничения бюджетных прав и полномочий в области формирования и расходования бюджетных средств и соответствия финансовых ресурсов выполняемым функциям.

Единых правил и требований к формированию межбюджетных отношений в федеративных государствах не существует. Напротив, мировой опыт демонстрирует многообразие моделей бюджетного федерализма. В США, например, каждый вид налога закреплен за определенным уровнем бюджетной системы, и штаты конкурируют за привлечение инвесторов с целью увеличения бюджетных доходов, тогда как перераспределительные механизмы не играют заметной роли [3]. В ФРГ, напротив, в рамках механизма выравнивания бюджетной обеспеченности более развитые земли перечисляют средства на поддержку менее развитых [4]. Но для любой модели бюджетного федерализма важнейшими критериями эффективности являются согласование и координация экономических, социальных, политических и иных интересов различных уровней управления, что, в конечном итоге, отражает качество и уровень предоставления бюджетных услуг населению [5, 6].

«Сложившаяся система межбюджетных отношений в России пока не обеспечивает оптимального баланса интересов всех бюджетов бюджетной системы, так как отличается чрезмерной централизацией ресурсов,» — сделали вывод представители законодательной и исполнительной власти на конференции «Бюджетный федерализм: итоги и перспективы», состоявшейся в 2014 г. в Совете Федерации¹. Российская практика вместо оп-

тимального баланса интересов различных уровней управления демонстрирует их столкновение в процессе как первичного, так и вторичного распределения финансовых средств. При этом неразвитость механизмов их разрешения оказывает негативное влияние на бюджетную систему и социально-экономическое развитие государства.

Принимая во внимание многоаспектность и сложность системы межбюджетного распределения финансовых ресурсов по уровням управления, в настоящей статье выражено авторское стремление исследовать трансформации первичного (налогового) распределения бюджетных полномочий с позиций их влияния на возможности территорий к саморазвитию в условиях федеративного государства. Ввиду того, что собственные² доходы бюджетных систем российских территорий более чем на 87 % формируются налоговыми поступлениями, объемы налоговой компетенции³ становятся определяющими в вопросе распределения доходов по уровням бюджетной системы.

В существующих научных подходах к проблеме распределения бюджетно-налоговых полномочий можно выделить два противоположных принципа формирования структуры первичных финансовых потоков и объемов финансовых ресурсов, доступных к управлению тем или иным уровнем власти. Как отметил А.Г. Игудин [7], один из авторов сложившейся в настоящее время системы межбюджетных отношений, бюджетный федерализм сочетает принципы централизма и децентрализма.

Первый принцип подразумевает целесообразность высокого уровня централизации доходных источников для обеспечения макростабильности и макроуправляемости. Историческим аргументом против расширения налоговой компетенции территориальных органов управления являются негативные последствия принятия в 1993 г. президентского указа⁴, по которому регионы и муниципалитеты получили право вводить собственные налоги. Стремительный рост числа налогов (200

ресурсы]. URL: http://budget.council.gov.ru/activity/other_activities/42719/ (дата обращения: 15.10.2015).

² Под собственными доходами бюджета мы понимаем совокупность налоговых и неналоговых доходов.

³ Законодательное наделение органов управления определенным объемом налоговых прав и полномочий.

⁴ О формировании республиканского бюджета Российской Федерации и взаимоотношениях с бюджетами субъектов РФ в 1994 году. Указ Президента РФ от 22.12.1993 № 2268 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹ Бюджетный федерализм. Итоги и перспективы. Рекомендации научно-практической конференции // Совет Федерации Российской Федерации [Электронный

Таблица 1

Динамика структуры налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 1999 и 2014 гг.*

Налоговые доходы	1999 г.		2014 г.	
	млрд руб.	%	млрд руб.	%
Налог на прибыль организаций	139,9	28,1	1961,7	30,2
Налог на доходы физических лиц	97,3	19,5	2680,8	41,3
Налог на добавленную стоимость	67,1	13,5	0	0
Акцизы	24,9	5,0	486,0	7,5
Налог с продаж	19,3	3,9	0	0
Налоги на совокупный доход	5,7	1,1	315,0	4,9
Налоги на имущество	52,5	10,6	957,5	14,7
Платежи за пользование природными ресурсами	34,7	7,0	50,0	0,8
Прочие налоги, пошлины и сборы	56,4	11,3	36,4	0,6
Налоговые доходы, всего	497,8	100,0	6487,4	100,0

* Рассчитано по данным отчетности Федеральной службы государственной статистики (http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/finance/# (дата обращения: 15.10.2015), Казначейства России — <http://www roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/> (дата обращения: 15.10.2015)).

наименований к 1996 г.) привел к резкому ухудшению налогового климата, нестабильности налогового законодательства, усилению экономической неэффективности администрирования большинства налогов и разрыва между богатыми и бедными регионами [8].

Второй принцип рассматривается как современный вызов централизованной системе организации полномочий и указывает на ее недостатки, заключающиеся в сужении собственной доходной базы территорий, финансово-политической зависимости от вышестоящего уровня, снижении стимулов и возможностей обеспечения эффективного саморазвития территорий, снижении ответственности за управленческое бездействие и принятие непопулярных управленческих решений [9].

2. Анализ налогового распределения по уровням бюджетной системы в России

Современные научные исследования указывают на необходимость институциональных изменений регионального развития, первоочередное из которых — децентрализация управления. Представители российской власти продекларировали курс на децентрализацию финансов¹, однако осознание на федеральном уровне необходимости процесса децентрализации бюджетных полномочий пока слабо коррелирует с практикой. Н. В. Зубаревич [10], профессор МГУ, директор региональной

¹ О разграничении полномочий между органами власти и совершенствовании межбюджетных отношений. Мат-лы заседания Госсовета РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://special.kremlin.ru/events/state-council/14139> (дата обращения: 25.10.2015). URL: <http://ria.ru/economy/20130425/934503631.html#ixzz3q2Wkdnke> (дата обращения: 25.10.2015).

программы Независимого института социальной политики, назвала предпринимаемые властями меры перехода к реальному федерализму и поддержке местного самоуправления паллиативными и отметила назревшую необходимость изменения устройства налоговой системы.

По мнению ведущего советника Госдумы РФ О. А. Борзуновой [11], системная реформа 2004 г., изменившая концепцию и методологические основы построения налоговой системы, напротив, привела к сужению доходных источников территорий (сокращение количества региональных налогов с семи до трех, местных — с пяти до двух; отмена налога с продаж; сокращение перечня и нормативов отчислений от регулирующих налогов, зачисляемых в территориальные бюджеты).

Реформирование системы налогового распределения за период 1999–2014 гг. привело к сокращению доходных источников бюджетов субъектов Российской Федерации на 35 % (табл. 1).

Российские масштабы компетенции территориальных органов управления по доходам в обобщенном виде можно определить с помощью распределения их отношения к валовому продукту. Доля доходов в ВВП характеризует место того или иного уровня бюджетной системы в консолидированном бюджете страны. По данным Совета Федерации РФ², доля доходов консолидированных бюджетов субъектов

² Юбилейный Аналитический вестник к 20-летию выпуска // Аналитический вестник Совета Федерации Российской Федерации. 2014. № 32(550). [Электронный ресурс] URL: <http://council.gov.ru/media/files/41d5396ad1cf4d98c17e.pdf> (дата обращения: 01.11.2015).

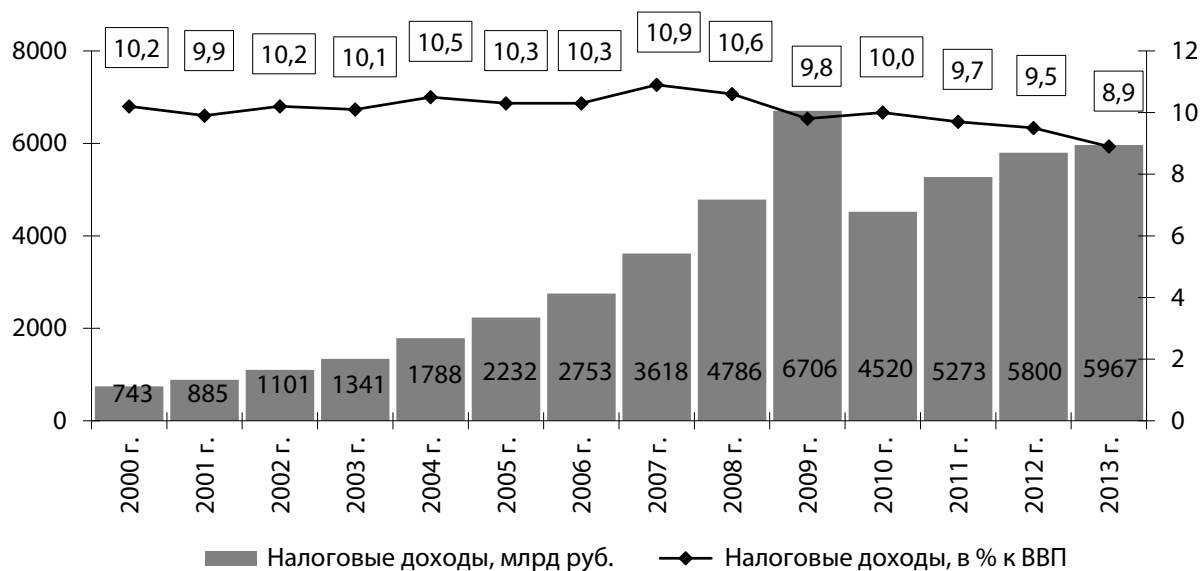


Рис. 1. Налоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2000–2013 гг. (рассчитано по данным отчетности Федеральной службы государственной статистики — http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/finance/# (дата обращения: 15.10.2015), Казначейства России — <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/> (дата обращения: 15.10.2015))

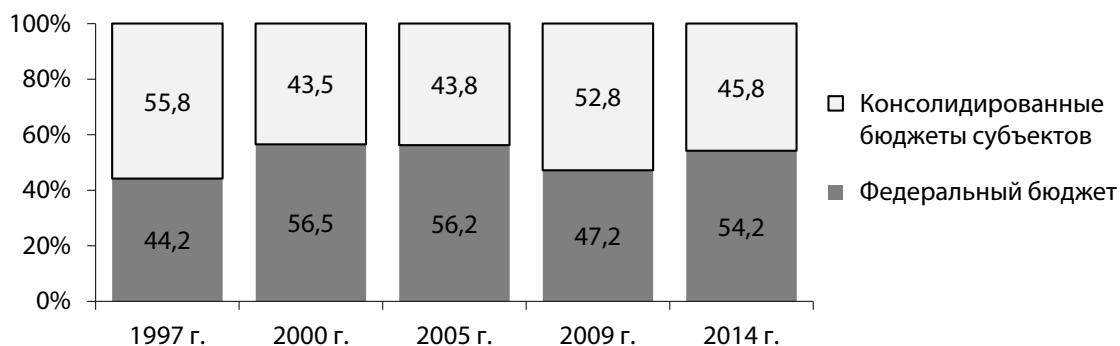


Рис. 2. Соотношение налоговых доходов консолидированных бюджетов регионов и федерального бюджета РФ (без учета ЕСН) в 1997–2014 гг., % (рассчитано по данным отчетности Счётной палаты РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://audit.gov.ru/activities/audit-of-the-federal-budget/21096/> (дата обращения: 17.10.2015))

РФ в ВВП с 2000 г. по 2013 г. снизилась с 14,6 % до 12,3 %, тогда как доля доходов федерального бюджета выросла — с 29 % до 36 %. Это прямое свидетельство того, что регионам достается наименьшая часть прироста валового продукта. Доля налоговых поступлений консолидированных бюджетов субъектов Федерации в ВВП также подверглась снижению за аналогичный период — с 10,2 % до 8,9 % (рис. 1).

Бюджетный кодекс первой редакции содержал норму¹, в соответствии с которой налоговые доходы региональных бюджетов должны составлять не менее 50 % от суммы доходов консолидированного бюджета страны. Однако требуемое кодексом соотношение практически

не соблюдалось. Скорее, напротив — из года в год регионы получали все меньшую долю доходов — она сократилась с 56 % в 1997 г. до 46 % в 2014 г. (рис. 2).

Данное обстоятельство еще в большей степени снизило соответствие налоговой системы требованиям бюджетного федерализма. Отметим, что рост доли налоговых доходов региональных и местных бюджетов в 2009 г. вызван кризисными явлениями в экономике и сокращением поступлений по федеральным налогам на прибыль (на 39 %) и добычу полезных ископаемых (на 30 %), а не децентрализационными процессами. Современная налоговая система в России выстроена таким образом, что компетенция по большинству видов налогов закреплена за федеральным уровнем власти. Свыше 80 % налоговых доходов территориальных бюджетов — отчисления от феде-

¹ Статья 48. Регулирующие доходы бюджетов // Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

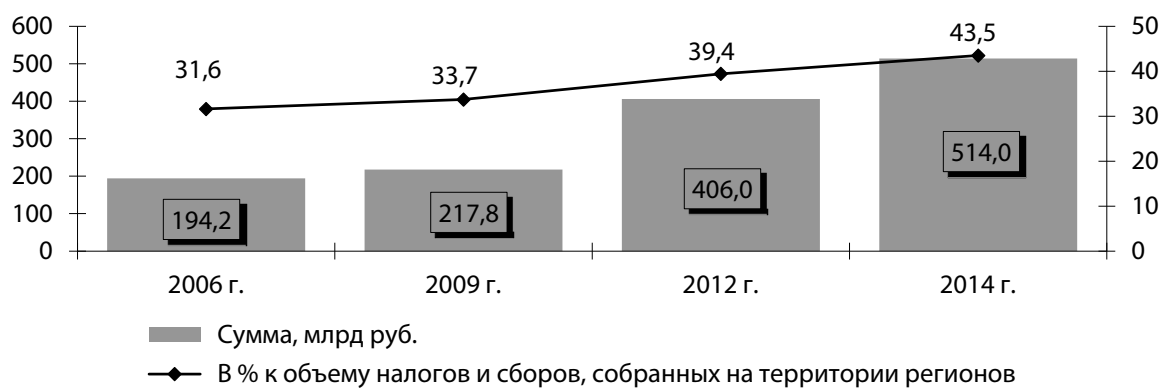


Рис. 3. *Налоги, сборы и иные обязательные платежи, поступившие в федеральный бюджет из объема собранных на территории субъектов СЗФО в 2006–2014 гг. (рассчитано по данным отчетности Федеральной налоговой службы России — https://www.nalog.ru/rn35/related_activities/statistics_and_analytics/forms/ (дата обращения: 15.10.2015))*

Таблица 2

Соотношение доходов, переданных в федеральный бюджет и полученных из федерального бюджета регионами СЗФО (2006–2014 гг.)^{*}

Субъект СЗФО	Передано в федеральный бюджет, млрд руб.	Получено из федерального бюджета, млрд руб.	Соотношение переданных и полученных средств, раз
Республика Коми	309,6	51,9	5,97
Ленинградская область	240,1	61,4	3,91
г. Санкт-Петербург	753,9	234,1	3,22
Калининградская область	161,5	97,6	1,65
Вологодская область	54,2	63,2	0,86
Мурманская область	42,5	80,3	0,53
Новгородская область	18,1	46,9	0,39
Архангельская область	32,9	122,3	0,27
Псковская область	11,4	57,7	0,20
Республика Карелия	11,1	56,4	0,19

^{*} Рассчитано по данным отчетности Казначейства России (<http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/> (дата обращения: 15.10.2015)).

ральных налогов¹. При этом регионы и муниципалитеты не имеют возможности влиять на федеральные налоги. Вместе с тем, например, федеральный НДС формирует налоговые доходы бюджетов субъектов на 41 %, городских и сельских поселений на 43 %, городских округов на 60 %, муниципальных районов на 81 %².

Почти половина (47,4 %) налоговых поступлений и сборов в процессе первичного распределения уходит с территорий в федеральный бюджет. Растет и количество субъектов РФ, перечисливших в федеральный бюджет более половины собранных средств. От Уральского, Приволжского и Северо-Западного федераль-

ных округов поступают в федеральный бюджет наибольшие объемы налогов, собранных на их территориях. Это говорит о том, что преобладающую роль в налоговых поступлениях данных регионов играют федеральные налоги. К примеру, в субъектах СЗФО доля налоговых платежей, собранных на территории, но уходящих согласно российскому законодательству, в центр, составила 43,5 % (рис. 3). И это в условиях роста дефицитного исполнения и долгой нагрузки бюджетов.

Нельзя не указать на отсутствие соразмерности первичного и вторичного перераспределения. В 2006–2014 гг. с таких субъектов СЗФО, как г. Санкт-Петербург, Калининградская и Ленинградская области, Республика Коми, в федеральный бюджет поступило доходов больше, чем вернулось в виде финансовой помощи и бюджетных кредитов (табл. 2).

Вместе с тем, на органы власти субъектов РФ и органы местного самоуправления возложена основная нагрузка по удовлетворению

¹ Рассчитано по данным отчетности Федеральной налоговой службы России (см.: https://www.nalog.ru/rn35/related_activities/statistics_and_analytics/forms/ (дата обращения: 15.10.2015)).

² Рассчитано по данным отчетности Казначейства России (см.: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/> (дата обращения: 15.10.2015)).

Доля налоговых доходов, поступивших в федеральный бюджет из объема собранных на территории субъектов СЗФО, в % к предыдущему году*

Субъект СЗФО	Год				
	2006	2008	2009	2011	2014
Республика Карелия	76,4	123,3	27,3	126,5	143,5
Ленинградская область	95,2	102,0	107,1	125,6	140,0
Вологодская область	82,3	105,4	43,9	99,5	124,1
Калининградская область	99,1	98,8	101,6	116,7	120,3
Республика Коми	102,0	101,7	78,3	110,0	104,7
Архангельская область	97,9	45,0	175,6	121,3	101,4
г. Санкт-Петербург	87,3	83,9	111,1	125,2	103,6
Псковская область	84,4	56,0	101,8	104,9	73,1
Новгородская область	90,0	172,4	82,7	101,7	71,8
Мурманская область	89,3	100,0	48,7	105,4	11,4
Количество регионов, перечисливших в федеральный бюджет в текущем году средств больше, чем в предыдущем	1	6	5	9	7

* Рассчитано по данным отчетности Федеральной налоговой службы России (см.: https://www.nalog.ru/rn35/related_activities/statistics_and_analytics/forms/ (дата обращения: 15.10.2015)).

важнейших потребностей населения. Доля региональных бюджетов в расходах консолидированного бюджета страны на ЖКХ составляет 88 %, образование — 88 %, здравоохранение — 71 %, культуру — 77 %¹.

Как отметила Н.В. Зубаревич [10], с учетом всех рисков переход к децентрализации «даст шанс на замену битвы регионов за федеральные трансферты политикой улучшения институтов в условиях конкуренции за инвестиции и человеческий капитал». В российских условиях необходимо оптимальное сочетание централизации и децентрализации налогово-бюджетных полномочий. Когда выгоды от каждой единицы общественного блага получает население всей страны, то абсолютная децентрализация управления фактически невозможна. Но состав общественных благ, в которых нуждается население разных российских территорий, неодинаков, происходит локализация выгод, приносимых общественным благом. Данный факт обосновывает необходимость определенного уровня самостоятельности в определении потребностей в общественных благах и распоряжении ресурсами для их удовлетворения.

3. Повышение эффективности распределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы

Проводимые в ИСЭРТ РАН исследования по проблемам межбюджетных отношений показали необходимость совершенствования механизма распределения налоговых доходов между федеральным и региональным уров-

нями. В условиях курса на децентрализацию налоговых полномочий и поиска путей саморазвития территорий возможно выдвинуть тезис о том, что соотношение собранных и поступивших в вышестоящий бюджет налоговых доходов не должно превышать уровень предыдущих лет. К примеру, на практике количество регионов СЗФО, перечисливших в федеральный бюджет в текущем году средств больше, чем в предыдущем, увеличилось с одного в 2006 г. до семи в 2014 г. (табл. 3). При таком механизме налогового перераспределения результат более эффективной работы территориальных управленцев по наращиванию налогового потенциала приводит к тому, что образовавшийся прирост вновь поступает в федеральный бюджет.

С целью создания стимулов территориальных властей наращивать налоговые доходы предлагаем введение нового алгоритма их распределения, исходя из оценки соотношения объема налоговых доходов, собранных на территории региона и поступивших в федеральный бюджет. Если данное соотношение за отчетный период превысит значение за предыдущий период более чем на 100 %, то в распоряжении региональных властей остается 15 % налоговых платежей (значение определено методом коллективных экспертных оценок с учетом баланса интересов федеральных и региональных органов власти). Апробация предложенного алгоритма определила существующие резервы роста налоговых поступлений в 36 из 83 субъектов РФ².

¹ Рассчитано по данным отчетности Казначейства России (см.: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetov/> (дата обращения: 16.10.2015)).

² Печенская, М. А. Оценка результативности регулирования межбюджетных отношений (на примере Вологодской

Таблица 4

Объем региональных и местных налогов, не поступивший в территориальные бюджеты из-за предоставления льгот в 2007, 2014 гг.*

Налог	Выпадающие налоговые доходы, в % к сумме, подлежащей к уплате в бюджет		Объем налоговых льгот			
			Сумма, млрд руб.	в т. ч. установленные федеральным законодательством, %	Сумма, млрд руб.	в т. ч. установленные федеральным законодательством, %
	2007 г.	2014 г.	2007 г.		2014 г.	
Региональные налоги:	77,5	28,5	251,8	50,4	185,4	11,3
налог на имущество организаций	91,5	29,4	247,4	51,3	184,0	11,4
транспортный налог	8,1	5,6	4,4	0,03	1,4	0,09
Местные налоги:	38,6	34,4	30,1	24,6	70,7	42,3
земельный налог	35,8	28,7	24,8	9,3	49,3	19,7
налог на имущество физических лиц	60,4	63,6	5,3	97,0	21,4	94,3

* Рассчитано по данным отчетности Федеральной налоговой службы России (https://www.nalog.ru/rn35/related_activities/statistics_and_analytics/ (дата обращения: 15.10.2015)).

Помимо простоты расчетов и доступности информационной базы, снижения встречных межбюджетных потоков, повышения уровня бюджетного планирования важнейшим достоинством предложенного подхода к вертикальному распределению налоговых доходов между бюджетами станет стимулирование региональных органов власти к наращиванию налогового потенциала.

4. Резервы повышения эффективности налоговых инструментов

Д.А. Татаркин и Е.Н. Сидорова в [12] справедливо отметили, что смещение акцента в пользу перераспределительных отношений вряд ли даст новый импульс территориям к повышению их доходов, учитывая, что «излишки» доходов, полученные от повышения эффективности экономики, будут реквизированы и затем посредством перераспределения переданы другим территориям. Для запуска и активизации финансового механизма саморазвития регионов необходимы эффективные налоговые стимулы и рычаги. Результаты исследований ИСЭРТ РАН свидетельствуют о наличии ряда возможных стимулов и рычагов.

1. *Оптимизация политики налогового стимулирования.* По подсчетам д. э. н., профессора Н.Н. Тютюрюкова [13], на уровне субъекта Федерации по региональным налогам могут быть предоставлены 172 льготы, на уровне муниципального образования — более 48 тыс. льгот. Сложно представить высокую эффек-

тивность мониторинга и управления такой ситуацией. Назревшая инвентаризация перечня налоговых льгот должна базироваться на взвешенном подходе к соблюдению баланса повышения налоговой, следовательно, инвестиционной привлекательности территорий и стабильности наполнения бюджета доходами.

Надо понимать, что плательщиками федеральных налогов являются вовсе не субъекты Федерации, а население и предприятия страны. В то же время на развитие российской экономики, особенно производственного сектора, налоговая система оказывает подавляющее воздействие. Задачу «видимой» поддержки предприятий государство пытается решить посредством широкого распространения режима льготного налогообложения. Безусловно, целесообразны льготы, предоставляемые в целях модернизации производства и внедрения инноваций, а также в условиях наличия бюджетной и социальной эффективности. Однако при отсутствии в России компенсационных механизмов одним из результатов подобной системы налогового стимулирования является снижение доходов в бюджетах территорий. По сведениям ФНС России, в 2014 г. налоговые доходы бюджетов регионов снизились на 3 % в результате действующего федерального законодательства и на 24 % в результате принятия локальных нормативно-правовых актов о льготах. Потери местных бюджетов составили 15 и 19 % соответственно.

Ярким примером сокращения территориальных доходов от предоставления льгот служат объемы поступлений по налогу на имуще-

области): автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10. Москва, 2014. 23 с.

ство организаций и физических лиц. Если по первому налогу размер предоставленных льгот снизился в 2014 г. по сравнению с 2007 г. на 26 %, то по налогу на имущество физических лиц вырос в четыре раза, причем до 97 % льгот установлено федеральным законодательством (табл. 4).

Для оптимизации политики налогового стимулирования и формирования перечня эффективных налоговых льгот, нацеленных на решение основной задачи экономического роста, необходима реализация следующих мероприятий:

1) развитие принципа селективного налогового стимулирования:

— введение налоговых преференций для бизнес-структур, занимающихся развитием высокотехнологичного производства [14];

— предоставление налоговых каникул для вновь зарегистрированных индивидуальных предпринимателей и организаций, заявивших о переходе на упрощенную систему налогообложения или на уплату ЕНВД в течение первых двух лет деятельности¹;

2) трансформация механизма предоставления льгот по имущественным налогам путем вариативности необлагаемых площадей в зависимости от отнесения налогоплательщиков к той или иной социальной категории вместо освобождения категорий плательщиков от уплаты²;

3) внедрение форм компенсаций выпадающих доходов субъектов РФ в результате внесения изменений и дополнений в налоговое законодательство, в том числе вследствие предоставления федеральных налоговых льгот. Одной из таких форм может стать субсидиарный механизм поддержания уровня доходов региональных бюджетов. Целесообразно введение четырехлетнего моратория на внесение изменений и дополнений в действующее законодательство о налогах и сборах:

— разработка на федеральном уровне механизма компенсации территориальным бюд-

жетам доходов, выпадающих в результате предоставления федеральных льгот по региональным и местным налогам;

— введение в обязанности налогоплательщиков, получающих налоговые льготы, формировать и предоставлять в финансовые органы отчетность об использовании полученных налоговых льгот;

— учет информации о предоставлении и действии налоговых преференций на всех стадиях бюджетного процесса: при формировании проекта бюджета (включение величины льгот в прогнозируемый объем налоговых поступлений); в процессе исполнения бюджета (контроль использования налоговых льгот); при составлении отчета об исполнении бюджета (включение данных об эффективности и результативности льгот).

II. Повышение собираемости налогов. По данным отчетности ФНС России, недоимка по налоговым платежам в бюджет на 01.08.2015 г. составила 486 млрд руб., что на 10 % выше показателя за аналогичный период прошлого года.

Тем не менее, чтобы повысить собираемость, например, НДФЛ, целесообразно осуществление следующих мероприятий:

1. Повышение финансовой грамотности населения, в т. ч. информирование о социальных последствиях выплат заработной платы в конвертах и необходимости раскрытия сведений об организациях и предпринимателях, осуществляющих такие выплаты.

2. Установление ответственности работодателей за выплату заработной платы в конвертах.

3. Восстановление прогрессивной шкалы налогообложения доходов физических лиц, что требует корректировки некоторых составляющих налоговой системы³:

— установление классификации доходов по характеру источника их получения (трудовые, рентные, пассивные) с целью введения минимальных налоговых ставок на первый вид и максимальных в отношении последних;

— введение особого положения экстремально высоких и экстремально низких доходов: освобождение от налогообложения малообеспеченных слоев населения, налогообложение предметов роскоши;

¹ О задачах Совета Федерации по реализации положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию // Аналитический вестник Совета Федерации. 2015. №9(562). [Электронный ресурс]. URL: http://council.gov.ru/activity/analytics/analytical_bulletins/54765 (дата обращения: 15.11.2015).

² Проблемы нормативно-правового регулирования кадастрового учета и налогообложения недвижимого имущества // Аналитический вестник Совета Федерации РФ. 2015. №5(558). [Электронный ресурс]. URL: http://council.gov.ru/activity/analytics/analytical_bulletins/52203 (дата обращения: 05.11.2015).

³ Проблемы и варианты наполнения доходной части бюджета // Аналитический вестник Совета Федерации РФ. 2011. №2(414). [Электронный ресурс]. URL: http://council.gov.ru/activity/analytics/analytical_bulletins/25876 (дата обращения: 01.11.2015).

Таблица 5

Основные меры повышения собираемости региональных и местных налогов

Вид налога	Меры повышения собираемости
Транспортный налог	Введение обязанности налогоплательщика предъявлять справку об отсутствии задолженности при прохождении технического осмотра, регистрации, перерегистрации. Организация ежемесячных рейдов налоговых инспекторов совместно с органами ГИБДД и службой судебных приставов по работе с лицами, уклоняющимися от уплаты налога. Проведение мониторинга данных о транспортных средствах, подлежащих налогообложению, с целью их актуализации
Налог на имущество физических лиц	Создание в соответствии с требованиями Градостроительного кодекса РФ информационных систем градостроительной деятельности. Закрепление предельных сроков, в течение которых вновь построенные здания, сооружения и другие строения должны быть зарегистрированы. Разработка законодательного акта по налогообложению незавершенных объектов строительства
Налог на имущество организаций	Совершенствование информационного взаимодействия финансовых и регистрирующих органов. Выявление фактического наличия имущества и неучтенных объектов налогообложения
Земельный налог	Закрепление в НК РФ как максимальных, так и минимальных предельных ставок налога. Проведение мероприятий по выявлению собственников земельных участков и привлечению их к налогообложению

Источник: [15].

Таблица 6

Оценка влияния создания КГН на сумму налога на прибыль, млрд руб.*

Вид бюджета	2012 г.			2013 г.			Сумма отклонений
	без КГН	с КГН	отклонение	без КГН	с КГН	отклонение	
Консолидированный бюджет РФ	493,1	484,3	-8,8	461,7	443,4	-18,3	-27,1
Федеральный бюджет	51,0	50,5	-0,5	48,1	46,2	-1,9	-2,4
Консолидированные бюджеты субъектов РФ	442,1	433,8	-8,3	413,6	397,2	-16,4	-24,7

* Бюллетень Счетной палаты РФ. 2014. № 9. [Электронный ресурс]. URL: <http://audit.gov.ru/activities/bulleten/797/> (дата обращения: 10.11.2015).

— установление перечня видов деятельности, имеющих возможность сокрытия доходов (ИП, сдача в аренду помещений, автоперевозки), для сохранения по ним единой ставки налога

4. Установление для налоговых агентов ежеквартальной отчетности об удержании и перечислении налога хозяйствующими субъектами в бюджет для повышения контроля своевременности перечисления налога.

5. Закрепление статуса и полномочий комиссий по легализации теневой заработной платы.

6. Проработка законодательной стороны вопроса контроля за миграцией юридических лиц.

Основные меры повышения собираемости региональных и местных налогов систематизированы и классифицированы в таблице 5.

III. *Повышение эффективности института консолидированных групп налогоплательщиков (КГН).* Результаты последнего проведенного Счетной палатой РФ мониторинга свидетель-

ствуют о влиянии создания КГН¹ на уменьшение поступлений налога на прибыль в бюджетную систему РФ (табл. 6).

Несмотря на мораторий формирования КГН в 2015 г., действие данного института, допускающего консолидацию убытков, привело к существенному снижению налогооблагаемой базы. За 2014 г. 31 регион потерял 65 млрд руб., за I полугодие 2015 г. 47 регионов потеряли 53 млрд руб.² В силу неэффективного перераспределения налоговой базы между регионами в правительстве обсуждается возможность прод-

¹ По данным Минфина, в РФ зарегистрировано 16 КГН, среди которых крупнейшие компании: «Газпром», «Роснефть», «ЛУКОЙЛ», «Северсталь», НОВАТЭК, «Мечел».

² Основные направления повышения эффективности расходов федерального бюджета. Реальность и перспективы. Выступление Председателя Счетной палаты РФ Т. А. Голиковой на парламентских слушаниях в Совете Федерации. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.audit-it.ru/news/account/843473.html> (дата обращения: 11.11.2015).

ления моратория на образование новых КГН с 2016 г. до 2018 г.¹

Первоочередной задачей по вопросу КГН должна стать разработка особой модели их налогового учета по типам консолидации с целью минимизации возможности злоупотребления предоставленным правом объединения. Данная модель станет своеобразным гарантом обеспечения прозрачности внутригрупповых налоговых отношений для налоговых органов и, как следствие, позволит снизить налоговые риски.

Заключение

Таким образом, современное налоговое распределение бюджетных полномочий открывает весьма ограниченные возможности для бюджетного развития территорий в условиях федеративного государства. Практика в России показывает, что право на введение налогов не дает территориям финансовой само-

стоятельности, если такие налоги занимают в бюджете незначительную долю.

Несмотря на различия российских территорий по налоговому потенциалу необходима определенная степень децентрализации доходных источников. Для реализации принципов бюджетного федерализма за каждым уровнем бюджетной системы должны закрепляться те налоги, база которых в наибольшей степени зависит от экономической политики данного уровня власти (закрепление за регионом 100 % налога на прибыль, всех имущественных налогов, налогов на малый бизнес).

Предложенные в настоящей статье направления совершенствования налоговой политики помогут смягчить дисбаланс интересов различных уровней власти по вопросам экономической эффективности, социальной справедливости и макроэкономической стабильности, позволят укрепить финансовую самостоятельность территорий и повысить количество развивающихся регионов и муниципалитетов. Одновременно с созданием благоприятного режима поиска и мобилизации внутренних источников дополнительных доходов возрастет ответственность территориальных властей за результаты собственных управленческих решений.

Список источников

1. Татаркин А. И. Диалектика государственного и рыночного регулирования социально-экономического развития регионов и муниципалитетов // Экономика региона. — 2014. — № 1. — С. 9–33.
2. Королев С. В. Концепция федеративных финансов И. Попица. Опыт Веймарской республики и современная Россия // Государственная власть и местное самоуправление. — 2006. — № 1. — С. 39–45.
3. Arzaghi M., Hendersson J. Why countries are fiscally decentralizing // Journal of Public Economics. — 2005. — № 7. — Vol. 89. — Pp. 1157–1189.
4. Oates W. Federalism and Government Finance. — Cambridge, Mass.: Harvard UP, 1994. — 128 p.
5. Weingast B. R. Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives // Journal of Urban Economics. — 2009. — Vol. 65. — pp. 279–293.
6. Breton F. Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance. — Cambridge University Press. — 1996. — pp. 178–195.
7. Игудин А. Г. Становление и развитие бюджетного федерализма в России // Финансы. — 1995. — № 4. — С. 3–7.
8. Печенская М. А., Поварова А. И. Региональные бюджеты. Тенденции, состояние, перспективы. — Вологда : ИСЭРТ РАН, 2015. — 110 с.
9. Intergovernmental fiscal transfers: principles and practice / edited by R. Boadway, A. Shah. — The World Bank, Washington D.C., 2007. — 624 p.
10. Зубаревич Н. В. Региональное развитие и региональная политика в России // ЭКО. — 2014. — № 4. — С. 7–27.
11. Борзунова О. А. Налоговый кодекс Российской Федерации. Генезис, история принятия и тенденции совершенствования. — М.: Юстицинформ, 2010. — 296 с.
12. Сидорова Е. Н., Татаркин Д. А. Укрепление финансовой безопасности регионов на основе совершенствования управления их финансовыми ресурсами // Вестник УРФУ. — 2012. — № 3 — С. 135–144. — (Экономика и управление).
13. Тютюрюков Н. Н., Тютюрюков В. Н. Региональные и местные налоговые доходы // Финансы. — 2008. — № 4. — С. 31–35.
14. Бодрунов С. Д. Формирование стратегии реиндустриализации России: в 2-х ч. — Изд. 2-е, перераб. и доп. — СПб.: ИНИР, 2015. — Ч. 1. — 551 с.
15. Печенская М. А. Межбюджетные отношения. Состояние, регулирование, оценка результативности. — Вологда : ИСЭРТ РАН, 2015. — 164 с.

Информация об авторах

Печенская Мария Александровна — кандидат экономических наук, заведующий лабораторией исследования проблем развития общественных финансов, Институт социально-экономического развития территорий РАН (Российская Федерация, 160014, г. Вологда, ул. Горького, 56а; e-mail: marileen@bk.ru).

Ускова Тамара Витальевна — доктор экономических наук, доцент, заместитель директора по научной работе, заведующий отделом проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах, Институт социально-экономического развития территорий РАН (Российская Федерация, 160014, г. Вологда, ул. Горького, 56а; e-mail: uskova62@mail.ru).

For citation: *Ekonomika regiona [Economy of Region]*. — 2016. — Vol. 12, Issue 3. — pp. 875–886

M. A. Pechenskaya, T. V. Uskova

Institute of Socio-Economic Development of Territories of RAS (Vologda, Russian Federation; e-mail: marileen@bk.ru)

Interbudgetary Distribution of Taxes in Russia: Concentration of Power or Management Decentralization

For Russia as a democratic federal state, federal relations are basic for the whole social development of the country. In this regard, it is particularly important to strike a balance between centripetal and centrifugal forces. The analysis of budget indicators presented in the article revealed the growing process of centralization, which enabled to conclude the low efficiency of the modern mechanism of tax allocation and its non-compliance to the principles of fiscal federalism. The growing budget crisis of the regions and the long-felt need of the structural reforming of Russian tax system require speedy implementation of internal reserves. Among these provisions, Russian scientists including the Institute of Socio-Economic Development of Territories of the Russian Academy of Sciences see the urgent need of the structural reform of the tax system in the Russian Federation. The results of the scientific search for answers to the questions of how and what it is expedient to amend, supplement, and delete in the Russian tax system are presented. In order to create incentives for the territorial authorities to increase the income, the algorithm of the distribution of tax revenue between the federal and regional budgets is developed on the basis of the estimations of the ratio of the volume of tax revenues collected in the region and received by the federal budget. Experimental calculations on the example of 83 subjects of the Russian Federation have identified the existing provisions of tax revenue growth in 36 subjects that could increase revenues by 2–12%. The authors have proposed a set of key measures for optimizing the tax incentive policies, involving the development of selective and differential principles of tax incentives, the introduction of compensatory forms of the loss of income as a result of benefits. The main measures to enhance the collection of regional and local property taxes are systematized.

Keywords: federal budget, regional budgets, local budgets, decentralization, budgetary authority, tax system, the effectiveness of tax policy, intergovernmental relations, the distribution of tax revenues, the increase of tax collection, optimization of preferential incentives

References

1. Tatarin, A. I. (2014). Dialektika gosudarstvennogo i rynochnogo regulirovaniya sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya regionov i munitsipalitetov [The dialectic of the state and market regulation of the socio-economic development of regions and municipalities]. *Ekonomika regiona [Economy of region]*, 1, 9–33.
2. Korolev, S. V. (2006). Kontseptsiya federativnykh finansov I. Popitsa: opyt Veymarskoy respubliki i sovremennaya Rossiya [The concept of federal finances I. Popitsa: the experience of the Weimar Republic and the modern Russia]. *Gosudarstvennaya vlast i mestnoye samoupravlenie [Government and local government]*, 1, 39–45.
3. Arzaghi, M. & Henderson, J. (2005). Why Countries Are Fiscally Decentralizing. *Journal of Public Economics*, 7(89), 1157–1189.
4. Oates, W. (1994). *Federalism and Government Finance*. Cambridge, Mass.: Harvard UP, 128.
5. Weingast, B. R. (2009). Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives. *Journal of Urban Economics*, 65, 279–293.
6. Breton, F. (1996). *Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance*. Cambridge University Press, 195.
7. Igudin, A. G. (1995). Stanovlenie i razvitie byudzhetnogo federalizma v Rossii [Formation and development of budgetary federalism in Russia]. *Finansy [Finance]*, 4, 3–7.
8. Pechenskaya, M. A. & Povarova, A. I. (2016) *Regionalnyye byudzhetny: tendentsii, sostoyanie, perspektivy [Regional budgets: trends, state and perspective]*. Vologda: Institute of Socio-Economic Development of Territories of RAS, 110.
9. Boadway, R. & Shah, A. (2007). *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. Washington D.C.: The World Bank, 624.
10. Zubarevich, N. V. (2014). Regionalnoye razvitie i regionalnaya politika v Rossii [Regional development and regional policy in Russia]. *EKO [ECO]*, 4, 7–27.
11. Borzunova, O.A. (2010). *Nalogovyy kodeks Rossiiskoy Federatsii: genezis, istoriya prinyatiya i tendentsii sovershenstvovaniya [The tax code of the Russian Federation: The genesis, enactment history and trends of improving]*. М.: Yustitsinform, 296.

12. Sidorova, E. N. & Tatarikin, D. A. (2012). Ukreplenie finansovoy bezopasnosti regionov na osnove sovershenstvovaniya upravleniya ikh finansovymi resursami [Strengthening the financial security of the regions on the basis of improving the management of their financial resources]. *Vestnik URFU. Seriya Ekonomika i upravlenie [Journal of UrFU. Economics and management]*, 3, 135–144.
13. Tyutyuryukov, N. N. & Tyutyuryukov, V. N. (2008). Regionalnyye i mestnyye nalogovyye dokhody [Regional and local tax revenues]. *Finansy [Finance]*, 4, 31–35.
14. Bodrunov, S. D. (2015). *Formirovanie strategii reindustrializatsii Rossii. T. 2 [Formation of strategy of re-industrialization of Russia. Vol. 1]. 2-e izd. pererab. i dop [1st revised and enlarged edition]*. Saint Petersburg: INIR, 551.
15. Pechenskaya, M. A. (2015). *Mezhbyudzhetye otnosheniya: sostoyanie, regulirovanie, otsenka rezultativnosti [Intergovernmental fiscal relations: condition, regulation, effectiveness estimation]*. Vologda: Institute of Socio-Economic Development of Territories of RAS, 164.

Authors

Maria Aleksandrovna Pechenskaya — PhD in Economics, Head of the Laboratory of the Research of the Problems of Public Finance Development, Institute of Socio-Economic Development of Territories of RAS (56a, Gorkogo St., Vologda, 160014, Russian Federation; e-mail: marileen@bk.ru).

Tamara Vitalyevna Uskova — Doctor of Economics, Associate Professor, Deputy Director for Science, Head of the Department of the Issues of Socio-Economic Development and Management in Territorial Systems, Institute of Socio-Economic Development of Territories of RAS (56a, Gorkogo St., Vologda, 160014, Russian Federation; e-mail: uskova62@mail.ru).