РЕГИОНАЛЬНЫЕ ДОХОДЫ: ДИНАМИКА, ФАКТОРЫ РОСТА, ВЛИЯНИЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЛАСТЕЙ

Аннотация: в работе содержится анализ консолидированного дохода субъектов Российской Федерации. Проводится сопоставление размеров федерального и региональных доходов, как в целом по России, так и в разрезе отдельных регионов. Обособленно рассмотрены регионы-лидеры и аутсайдеры по динамике роста социально-экономических показателей и налоговых доходов. Исследованы доходы города Москвы, дается оценка пропорциональности доходов вклада столицы в экономику страны. Сопоставляются такие экономические показатели, как ВВП, ВРП, инвестиции в основной капитал, налоговая задолженность и налоговая нагрузка. Сформулированы замечания и предложения по изменению налогового администрирования.

Ключевые слова: региональные доходы, задолженность региона, межбюджетная политика, налоговое администрирование, экономическая политика региона.

UDK 336.1

S. S. Dukanov

REGIONAL REVENUE: DYNAMICS, GROWTH CAUSES, IMPACT OF REGIONAL AND LOCAL AUTHORITIES

Abstract: This research work discusses the analysis of consolidated income of the federal subjects of Russian Federation. There is a comparison of state and regional revenues both in Russia as a whole and in the context of each region apart. Those regions who lead or not in the growth dynamics of socio-economic indicators and tax revenues are studied in this work. There is also a research on Moscow revenue and an evaluation of the proportionality of income as a contribution of the capital to the state economy. Economic indicators such as GDP, GRP, capital investment, tax debt and tax liability are compared in this article. There are also remarks and proposals for tax administration alteration.

Keywords: regional revenue, regional indebtedness, intergovernmental fiscal policy, tax administration, regional economic policy.

Введение

Сложившаяся в 90-х годах прошлого столетия модель распределения доходов внутри нашего государства, основанная на пропорциональном делении налогов между бюджетополучателями, не подвергалась критическому осмыслению (на протяжении более 20 лет указанное распределение учитывает только налоговую базу, но не берет в расчет социально-экономическое положение регионов, демографическую ситуацию, равномерность распределения природных богатств и многое другое). Относительная эффективность указанной модели объяснялась «тучными» годами вплоть до 2009 года, высокой ценой на энергоносители и ростом экономики и реальных доходов населения. Межбюджетные трансферты меж-

ду Федерацией и регионами, между регионами и муниципалитетами нивелировали отрицательные факторы налоговой модели распределения доходов в федеративном государстве. Под воздействием негативных экономических факторов с 2011 года межбюджетная политика федерального центра перестала выполнять свою дополняющую и страхующую роль. При этом модель распределения доходов сохранилась прежней, вызвав в стране массу экономических, бюджетных и социальных проблем. Скольконибудь значимых исследований в этой актуальной сфере общественных отношений в нашей стране не проводится. В указанной работе предпринимается попытка анализа значительного статистического материала, начиная с 2004 года, даются ответы на во-

просы экономической обоснованности доходов Федерации в целом, ее субъектов и муниципалитетов, делаются предложения по изменению налоговой политики и межбюджетных отношений.

Динамика и факторы роста региональных доходов

Анализ статистических данных Минфина России, Федеральной службы государственной статистики, Федеральной налоговой службы о бюджетных доходах за 11 лет (2006—2016 гг.) позволяет установить несколько закономерностей.

1. Доходы консолидированного бюджета Российской Федерации, включая страховые взносы и таможенные платежи, выросли за указанный период в 2,65 раза. При этом наибольшие темпы роста наблюдались в 2006—2008 годах, когда бюджетные доходы увеличились в 1,52 раза, то есть ежегодно прирастали почти на четверть. За период с 2011 по 2016 годы рост доходов составил 1,35 раза. Таким образом, в среднем за 6 лет прирост доходов составил 5 % в год. В 2009 и в 2010 годах произошло снижение поступлений даже относительно 2008 года. Данное обстоятельство обусловлено началом международного финансового кризиса и изменением налогового законодательства России, направленным на снижение налоговой нагрузки на бизнес (уменьшение ставок налога на прибыль с 24 % до 20 %, НДС с 20 % до 18 %, а также в связи с изменениями сроков уплаты налогов в интересах налогоплательщиков).

2. Налоговые изъятия у бизнеса, начиная с 2009 года, существенно сократились. Так, если ранее налоговая нагрузка составляла 40 процентов ВВП, то после 2009 года она находилась в пределах 33—35 процентов, сохраняя тенденцию к уменьшению за счет незначительных темпов роста бюджетных доходов, как уже было указано, около 5 % в год. В то же время, уменьшение налогового бремени позволило существенно улучшить позицию России в международном рейтинге Doing Business со 120 позиции в 2009 году до 62 в 2015 году (51 место в 2016 году).

3. Для нашей страны по-прежнему существенное значение имеют доходы от добычи нефти и газа. Если в 2006 году доля таких доходов составляла 28 %, то в 2015 году —

22 %, а в 2017 году — 17 %. Последние годы отмечается тенденция сокращения зависимости бюджета России от нефтегазовых доходов. Справедливости ради следует отметить тот факт, что уменьшение доли нефтегазовых доходов объясняется, в первую очередь, снижением их абсолютных размеров более чем в 1,5 раза (в 2014 году нефтегазовые доходы равнялись 7433 млрд рублей, в 2015 году — 5862 млрд рублей, в 2016 году — 4844 млрд рублей).

4. Налоговые доходы, администрируемые ФНС России (без страховых взносов и таможенных платежей), росли темпами, сопоставимыми с доходами консолидированного бюджета страны. За 11 лет темпы роста составили 2,65 раза. При этом, доходы федерального бюджета увеличивались медленнее, чем консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации. Федеральный бюджет за 11 лет прирос в 2,58 раза, а регионов, включая местные бюджеты, — в 2,75 раза. Темпы роста местных бюджетов, за аналогичный период, составили только 2,2 раза. Бюджеты субъектов Российской Федерации без местных налоговых доходов увеличились в 2,9 раза. Интересно выглядит структура доходов консолидированного бюджета Российской Федерации по годам. Так, доля федерального бюджета составляет от 40 % в худшем 2009 году до 50 % в 2015 году. Если до 2009 года 48—49 % доходов страны оставалось в ведении федерального центра, то в 2009 году указанный показатель резко снизился. Однако, начиная с 2010 года, доля федеральных доходов увеличивается на 1—3 % ежегодно, достигнув 47,8 процентов в 2016 году и сравнявшись с докризисными показателями. Региональные доходы не показывают резких сокращений в абсолютных измерениях, их относительный показатель в консолидированном бюджете Российской Федерации меняется от 60 % в 2009 году до 50 % в 2015 году. Анализ налоговых поступлений позволяет сделать вывод о том, что региональные доходы менее подвержены изменениям экономических показателей. Такие налоги, как НДС, налог на имущество организаций, земельный налог, транспортный налог, менее подвержены экономическим колебаниям, чем НДС или налог на прибыль. При этом, имущественные налоги и НДС об-

разуют около 80 процентов региональных бюджетов, обеспечивая стабильность доходной части регионов.

Следует отметить, что низкие темпы роста местных бюджетов объясняются региональной бюджетной политикой, а не налоговой базой. Так, в 2011—2013 годах региональные власти страны пересмотрели распределение налоговых доходов в пользу бюджетов субъекта Российской Федерации за счет сокращения доходов муниципальных бюджетов. Если ранее, бюджеты органов местного самоуправления получали часть налога на прибыль, транспортного налога, налоги от упрощенной системы налогообложения, то в последние годы эти налоговые доходы остаются в региональных бюджетах. Кроме того, распределение НДФЛ между регионом и муниципалитетом изменило это соотношение не в пользу местного самоуправления. Детальный анализ указанных межбюджетных процессов проведен автором в исследовании «Аналитический обзор налоговой составляющей экономической основы муниципалитетов» [1] на примере Воронежской области. В работе сделан вывод о том, что незначительные темпы роста налоговых доходов муниципалитетов объясняются не низкой налоговой базой, а распределением налоговых отчислений внутри области. Начиная с 2012 года в муниципальные бюджеты перестали поступать 5 % налога на прибыль, 20 % налога, исчисляемого по упрощенной системе налогообложения, 100 % транспортного налога. В то же время, в рассматриваемый 11-летний период налоговые поступления от таких местных налогов как налог на имущество физических лиц и земельный налог выросли в 6,1 и 4,95 раза соответственно. Таким образом, в Воронежской области при сохранении прежней схемы распределения налогов муниципальные доходы с 2006 по 2016 год увеличились бы 4 с лишним раза. Аналогичные темпы роста местных бюджетов могли бы быть и по всей России.

Во многом уменьшение налоговой самодостаточности муниципалитетов является ответной мерой государства на низкую эффективность расходования местных бюджетов, а также неадекватное использование муниципального имущества.

Так, более 10 лет назад по стране прокатилась волна массового банкротства му-

ниципальных предприятий. Только в Воронежской области на 2005 год в стадии банкротства находилось 220 муниципальных предприятия, задолженность по налогам которых превышала 3 млрд рублей. Для сравнения сумма налоговых поступлений всех муниципалитетов Воронежской области была немногим более 5 млрд рублей. На текущий момент муниципальных предприятий-банкротов в области нет. Начиная с 2011 года, новые процедуры банкротства муниципальных предприятий не вводились. Аналогичная ситуация сложилась и с убыточностью муниципальных предприятий. Если в 2005 году каждое второе муниципальное предприятие было убыточным, то в настоящее время удельный вес таких предприятий составляет менее 12 %. При этом показатель убыточных организаций всех организационно-правовых форм и видов собственности в 2005 году составлял около 20 процентов, то есть в 2,5 раза меньше, чем среди муниципальных предприятий. В настоящее время удельный вес убыточных предприятий, включая и муниципальных, составляет 12 %. Такое положение дел стало следствием повышения финансовой дисциплины муниципалитетов и усиления контроля деятельности менеджмента муниципальных предприятий.

Подобная тенденция характерна и для неотчитывающихся организаций, а также компаний, имеющих задолженность перед бюджетом. Если 10 лет назад удельный вес неотчитывающихся муниципальных предприятий, а также имеющих налоговую задолженность превышал средние показатели по Воронежской области, то в настоящее время он значительно сократился и сравнялся со всеми остальными организациями. Существенное улучшение работы муниципальных предприятий произошло именно в последние 5 лет. Основной причиной таких изменений послужило, как было отмечено ранее, уменьшение налоговой самодостаточности местной власти в результате перераспределения налоговых доходов в пользу регионального бюджета и необходимостью муниципалитетов повысить эффективность использования бюджетных средств и принадлежащего им имущества.

Таким образом, успешный опыт Воронежской области доказывает эффективность перераспределения доходов путем

компенсации недостающих налоговых доходов местных бюджетов межбюджетными трансфертами в условиях ограниченного финансового ресурса.

Какова роль межбюджетного трансферта на федеральном уровне при распределении доходов между федеральным центром и субъектами Российской Федерации?

По данным Минфина России, размер безвозмездных поступлений субъектам Федерации вырос с 582 млрд рублей в 2006 году до 1 трлн 578 млрд рублей в 2016 году [2], то есть увеличился в 2,7 раза. Это сопоставимо с ростом налоговых доходов регионов за указанный период времени. При этом размер трансфертов увеличивается быстрее доходов от налога на прибыль (рост всего в 2 раза), но медленнее доходов от налога на доходы физических лиц (рост в 3,25 раза). Следует обратить внимание на тот факт, что за последние 5 лет трансферты региональным бюджетам не повышаются, а в отдельные годы даже сокращаются. Суммы трансфертов не увеличиваются с 2011 года, когда их размер составил 1 трлн 644 млрд рублей, при том, что за период с 2006 по 2010 годы они приросли в 2,8 раза. Нетрудно посчитать, что в случае сохранения прежних темпов роста размер трансфертов в 2016 году составил бы 4,5 трлн рублей.

Таким образом, финансовая политика страны проводится с учетом сокращения размера финансовой помощи регионам и постепенного отказа от такого эффективного инструмента управления как межбюджетные трансферты, опираясь при перераспределении доходов между регионами на действующую систему распределения налоговых доходов. Нельзя не отметить, что «налоговая система распределения» содержит массу недостатков и может быть относительно эффективной только в условиях грамотного применения трансфертов. При этом на региональном уровне большинство субъектов Российской Федерации успешно нивелирует недостатки распределения налоговых доходов финансовыми межбюджетными инструментами. Без последних либо при их сокращении «налоговая система распределения» доходов может повлечь серьезные бюджетные, экономические, социальные и, как следствие, политические риски.

Данный тезис подтверждается исследованием изменений региональных налого-

вых доходов за период с 2006 по 2016 годы (далее — рейтинг регионов по динамике роста налоговых доходов). За 11 лет темпы роста региональных налогов в Российской Федерации составили 2,75 раза, в том числе в разрезе по федеральным округам:

— в Центральном, Северо-Западном и Сибирском — 2,7—2,75 раза;

— в Северо-Кавказском и Приволжском — в 3 раза;

— в Южном — в 3,4 раза;

— в Дальневосточном — в рекордные 4,1 раза;

— в Уральском — 1,8 раза.

Невзирая на последнее место в рейтинге, Уральский федеральный округ является основным «поставщиком» федеральных налогов в стране, его доля в федеральном бюджете превышает 34 %, а в совокупном бюджете регионов — только 11 %. Большинство субъектов УФО «отдают» в федеральный бюджет примерно в 3 раза больше, чем «получают» на свое развитие. Таким образом, фактически являются для страны регионами — донорами. Однако, официальная статистика называет донорами те регионы, которые не получают дотации из федерального бюджета. К ним по старинке, принято причислять Москву, Ханты-Мансийский автономный округ и некоторые другие территории. Такое не критичное отношение к проблеме межбюджетных отношений и сопоставление доходов с расходами субъектов Российской Федерации, на мой взгляд, является устаревшим и нуждается в концептуальном пересмотре. Указанные примеры подтверждают неэффективность сложившейся системы распределения налогов, которая либо требует изменения, либо должна грамотно нивелироваться межбюджетными трансфертами.

Рассмотрим подробнее рост налоговых доходов субъектов Российской Федерации за последние 11 лет [3]. К числу лидеров рейтинга можно отнести в порядке убывания следующие регионы:

— Сахалинская область — 8,2 раза;

— Рязанская область — 4,75 раза;

— Республика Якутия — 4,5 раза;

— Ярославская область и Ленинградская область — 4,2 раза;

— Республика Дагестан — 4 раза;

— Воронежская область — 3,8 раза;

— Иркутская область — 3,7 раза;

- Ростовская область — 3,6 раза;
- Нижегородская область — 3,56 раза;
- Московская область и Хабаровский край — 3,5 раза;
- Республика Татарстан — 3,35 раза;
- Краснодарский край и Омская область — 3,3 раза.

Аутсайдеры рейтинга регионов по динамике роста налоговых доходов перечислены в порядке повышения:

- Тюменская область — 1,1 раза;
- Ханты-Мансийский автономный округ — 1,5 раза;
- Липецкая область, Вологодская область — 1,8 раза;
- Кемеровская область — 2,1 раза;
- Белгородская область, Челябинская область — 2,2 раза;
- Свердловская область - 2,3 раза.

Отдельно отметим динамику роста налоговых доходов регионов России, имеющих значительные бюджеты:

- г. Москва — 2,5 раза;
- г. Санкт-Петербург, Красноярский край — 2,6 раза;
- Пермский край — 2,7 раза;
- Республика Башкортостан — 2,85 раза.

Для выявления причин различия в динамике региональных бюджетов определим факторы, влияющие на рост налоговых доходов.

Основную долю региональных налогов образуют НДСЛ, увеличение которого обеспечивается созданием новых рабочих мест и повышением уровня оплаты труда, легализацией теневых доходов. Объем инвестиций в основной капитал влияет на поступления налога на имущества организаций. Поддержка, развитие и создание условий для малого бизнеса оказывают существенное воздействие на поступление налогов от специальных налоговых режимов (УСН, ЕНВД, патент). Благополучие граждан влечет рост поступлений транспортного налога. Грамотная политика региона и муниципалитетов в сфере имущественно - земельных отношений отражается в объеме земельного налога и налога на имущество физических лиц. Создание условий для успешного ведения бизнеса в регионе (устранение административных барьеров, сокращение сроков выдачи лицензий и разрешений, обеспечение доступности

энергоносителей, оперативное подключение к сетям и многое другое) влечет рост предпринимательской активности, объема коммерческих доходов и, как следствие, — налога на прибыль. Грамотное распределение трудовых ресурсов, обучение специалистов, повышение квалификации кадров, умелая миграционная политика влекут повышение производительности труда и доходов регионального бюджета. От того, насколько региональные власти умело используют налоговые льготы, меры государственной поддержки и субсидии, зависит эффективность финансовой политики и всей системы регионального и муниципального управления.

Немаловажное значение для роста налогов имеет работа налоговых органов по налоговому администрированию и налоговому контролю. Так, за 5 лет (с 2012 по 2016 годы включительно) рост доначислений налогов по стране составил 16 %. Если в 2012 году в ходе камеральных и выездных проверок было доначислено 282 млрд рублей налогов, то в 2016 году — 326 млрд рублей. С учетом взыскиваемости свыше 70 % реальные поступления налогов составили за 2016 год около 230 млрд рублей, что составляет 1,6 % от общего объема налоговых поступлений, администрируемых ФНС России. За первое полугодие 2017 года доначислено свыше 144 млрд рублей налогов, с учетом взыскиваемости реальные поступления налогов от контрольной работы составляют те же 1,6 %, обеспечивая незначительный, но стабильный прирост доходов консолидированного бюджета Российской Федерации. Учитывая примерно одинаковый стандарт работы налоговых органов по всей стране, разница в динамике роста региональных бюджетов объясняется в первую очередь степенью эффективности социально-экономической, инвестиционной и инфраструктурной политики органов государственной власти субъекта Российской Федерации и муниципальных властей.

Достаточно провести анализ эффективности региональных налоговых льгот и мер государственной поддержки, чтобы убедиться в закономерности приведенной расстановки регионов в рейтинге.

Успешное применение налоговых льгот реализовано в Воронежской области. В результате совместной работы правительства области, областной Думы, регионального

управления ФНС России и экспертов общественного налогового совета, в состав которого входят ученые, бизнесмены, представители общественных организаций, были сформулированы критерии оценки эффективности налоговых льгот и мер государственной поддержки. Были определены основные цели и задачи государственной и муниципальной политики стимулирования бизнеса на областном уровне. Лучшие решения были реализованы на законодательном уровне и внедрены в практику. Итогом таких решений стало сокращение мер государственной поддержки в 2 раза, при росте экономических, социальных, и бюджетных показателей в 3; 2,5 и 2,5 раза соответственно. То есть объемы производства компаний, получающих поддержку из бюджета Воронежской области, выросли в 3 раза, численность работников в организациях увеличилась в 2,5 раза (на несколько тысяч рабочих мест), объем налогов от таких компаний поднялся в 2,5 раза (если считать с выпадающими доходами бюджета, рост превысил бы 7 раз). За счет сокращения неэффективных льгот и субсидий в 2 раза уменьшилось бюджетная поддержка бизнеса. Политика повышения эффективности предоставляемых налоговых льгот и мер государственной поддержки реализуется в Воронежской области последние 7 лет. На текущий момент указанный опыт является новаторским, его только сейчас пытаются изучить другие регионы. Внедрение на практике станет возможным в лучшем случае в конце 2017 — в 2018 годах.

Несколько слов о регионах-донорах и реципиентах. Как уже указывалось, роль безвозмездных поступлений из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации начиная с 2012 года, пошла на убыль. Поэтому оценка региона в качестве донора или реципиента не имеет прежнего значения. Субъекты Российской Федерации в последние 5 лет были вынуждены самостоятельно решать бюджетные задачи. Многие регионы выбрали простейший на первый взгляд путь — заимствования. Так, Кемеровская область из числа регионов-аутсайдеров имеет долговую нагрузку свыше 56 млрд рублей, превышающую почти на 10 млрд рублей долг такого успешного субъекта Российской Федерации как

Москва. Белгородская область имеет долг 44 млрд рублей, на 52 млрд рублей собственных налоговых доходов. Аналогичная ситуация складывается и в других регионах, не имеющих достаточно собственных доходов, но желающих поддерживать высокое потребление, в том числе и за счет заимствований. Такой путь позволяет создать видимость местечкового благополучия в глазах сторонних наблюдателей, что, на мой взгляд, является бесперспективным. Вызывает удивление, что к заимствованиям, как правило, прибегают территории с большими природными богатствами, власти которых не ищут внутренние ресурсы для экономического роста региона. Так, Кемеровская область за 10 лет нарастила займы в 5 раз, а налоговые доходы увеличила только в 2,1 раза. Заимствования Белгородской области увеличились в 7 раз, при росте налогов только в 2,2 раза.

Влияние проводимой налоговой, бюджетной, экономической политикой региональных и муниципальных властей на динамику роста региональных бюджетов подтверждается результатами анализа таких показателей, как ВРП, инвестиции в основной капитал, налоговая нагрузка на бизнес, задолженность по налогам и сборам. Так, например, в регионах — аутсайдерах, валовый региональный продукт с 2010 по 2015 годы вырос незначительно (от 20 % роста в Кемеровской области до 55 % и 60 % в Белгородской и Липецкой областях соответственно). Лидеры рейтинга обеспечили рост ВРП от 65 % в Иркутской и Рязанской областях до двукратного роста в Воронежской области. За 5 лет инвестиции в основной капитал приросли в Кемеровской области на 48 %, в Белгородской области — на 25 %, в Липецкой — только на 4 процента, то есть в рамках статистической погрешности. Рост инвестиций в Рязанской области превысил 50 %, в Иркутской — 80 %, в Воронежской — 90 %. Налоговая нагрузка во всех указанных регионах составила 9—25 % ВРП, причем, в промышленных и добывающих регионах она объективно в 2 раза выше, чем в сельскохозяйственных регионах (доля ВРП от сельского хозяйства превышает 25 %).

Задолженность по налогам с 2004 года по 2015 год в регионах-аутсайдерах выросла повсеместно, начиная от Кемеровской

области (рост 11 %), Белгородской области — 54 % и заканчивая Липецкой областью, в которой задолженность увеличилась в 2,1 раза. В регионах — лидерах также отмечается рост задолженности — от 44 % в Рязанской области, до 5 % в Иркутской. Исключение составляет только Воронежская область, где задолженность сократилась более чем на четверть. Во многом снижение задолженности в Воронежской области связано с успешной реализацией совместного проекта налоговиков, региональных властей и муниципалитетов по распределению мер государственной поддержки и доходов от снижения задолженности между бюджетополучателями. Грамотная межбюджетная политика в регионе позволила существенно повысить эффективность работы налоговых органов и службы судебных приставов по взысканию задолженности. Успешным можно назвать проект создания автоматизированной системы контроля взыскания имущественных налогов с физических лиц, в которых объединены информационные данные налоговых органов, мировых судей, судебных приставов. Внедрение указанной системы в 2015 году позволило сократить сроки получения судебных приказов и ускорить принудительное взыскание со стороны судебных приставов.

Исследование динамики и факторов роста региональных бюджетов требует изучения «бюджетного феномена» Москвы, а именно соотношения высокого уровня налоговых доходов с вкладом столичных властей в обеспечение экономического и бюджетного роста столицы.

Как уже было указано, Москва не попала ни в число лидеров, ни в число аутсайдеров рейтинга. Доходы столичного региона за 11 лет выросли в 2,5 раза, что ниже среднего показателя по России, который составил 2,75 раза. Рост ВРП с 2010 по 2014 год составил 50 %. Инвестиции в основной капитал увеличились в 2,1 раза, при этом более 1/3 инвестиций носят бюджетный характер. В 2016 году 13,5 % инвестиций в основной капитал Москвы приходится на федеральный бюджет, что является абсолютным и относительным рекордом по стране (в России государственные инвестиции составляют в среднем 15 %, инвестиции из федерального бюджета не превы-

шают 9 %). За период с 2006 года по 2016 год налоговая задолженность Москвы выросла в 3,6 раза и составила 20 % от всей совокупной задолженности в стране. Налоговая нагрузка сократилась до 17 % (была 20 %), что превышает показатели сельскохозяйственных регионов России, в которых налоговая нагрузка колеблется от 10 % до 13 %, но ниже средней налоговой нагрузки по стране (32,7 %). Таким образом, налоговая нагрузка Москвы ниже средней нагрузки к ВВП. Соотношение налоговых доходов, остающихся в бюджете Москвы, к ВРП составляет 11 %. В целом по России этот показатель ниже на 2,7 % (только 8,3 %), то есть Москва имеет налоговых доходов непропорционально больше своего вклада в национальный продукт. За последние 5 лет этот разрыв увеличился на 0,3 % (в 2010 году регионы получали 9,6 % налоговых доходов от ВРП, а Москва — 12 %, разница составляла 2,4 процента). В абсолютных показателях Москва с учетом непропорционального вклада в экономику страны «получает» сверхдоходы порядка 400 млрд рублей ежегодно. Причем, разрыв с другими регионами со временем будет только увеличиваться. Исследование доходов столицы в разрезе видов экономической деятельности [4] позволяет выявить истинные причины налоговых сверхдоходов Москвы.

Основная часть налоговых доходов поступает в столичный регион от оптовой и розничной торговли, финансов, строительства, транспорта, связи, государственного управления, а также от производства и потребления электроэнергии, воды, тепла. Все доходы Москвы можно разделить на две группы: связанные с экономикой столицы и несвязанные в ней (искусственные доходы). Например, если по виду экономической деятельности «обрабатывающее производство» доля Москвы в консолидированном бюджете субъектов Российской Федерации составляет 10 %, то и налоговые доходы не превышают 10 % от общих налоговых доходов по стране от этого вида деятельности. Аналогичная ситуация складывается в производстве, распределении тепла, воды, электроэнергии, те же 10—12 %. Сфера государственного управления, по объективным причинам, имеет более качественное содержание в столице (выше уровень средней заработной платы, непропорционально

большее присутствие федеральных чиновников из-за центральных аппаратов министерств и ведомств, судебной системы, законодательной власти), то и доля в налоговых доходах Москвы выше и достигает 14 % против 11 % по стране. Однако «бюджетный феномен» Москвы прослеживается в следующих видах деятельности:

- торговля — свыше 44 % всего российского дохода;
- финансы — 54 %;
- страхование — 70 %.

Справедливо указать, что в столице эти услуги могут быть сконцентрированы непропорционально, однако разница между налоговыми доходами и вкладом в экономику страны не может составлять 5—7 раз. Такое перераспределение консолидированного дохода субъектов Российской Федерации в пользу Москвы носит искусственный характер. Размер дополнительных (искусственно созданных) доходов Москвы можно оценить в 250—500 млрд рублей ежегодно. К доходам московского бюджета относятся даже доходы от таких несвойственных региону видов деятельности как добыча нефти, газа, каменного и бурого угля, руд черных и цветных металлов.

Опыт работы в налоговых органах позволяет выявить несколько причин таких диспропорций. «Искусственные» доходы столицы объясняются в первую очередь оптимизацией налогообложения. В целях уклонения от уплаты налогов налогоплательщики прибегают к созданию технических компаний, которые используются для наращивания расходов и уменьшения налога на прибыль, или участия в хозяйственно-договорных отношениях с целью подтверждения вычетов по НДС. Так, каждое третье вновь созданное юридическое лицо регистрируется в Москве [5]. За 2016 год в числе прекративших деятельность, почти каждая вторая фирма — московская (только в Москве исключено из ЕГРЮЛ за 2016 год почти 300 тысяч фирм). При этом, 93 % «умерших» компаний Москвы являются неотчитывающимися, то есть прекратившими отчитываться после своей основной миссии, которая не предусматривала ведение реальной финансово-хозяйственной деятельности. Поскольку фактические владельцы номинальных компаний несут издержки по их содержанию, то такие орга-

низации вынуждены начислять незначительные налоговые платежи на начальных этапах своей деятельности (1—3 отчетных периода). Указанные платежи не имеют экономического обоснования, и в прямом смысле слова являются искусственными. Объем таких поступлений поддается исчислению и колеблется в пределах нескольких десятков миллиардов рублей среднего значения.

Другой причиной «бюджетного феномена» Москвы является выполнение ею функций внутреннего офшора. Суть данного явления мало чем отличается от традиционных офшорных схем, имеющих своей целью оптимизацию налогообложения. Основным способом такой оптимизации достаточно прост: требуется организовать бизнес-процессы таким образом, чтобы центры прибыли, капитала и производства находились в разных налоговых юрисдикциях. И пока национальные налоговые службы будут искать неуплаченные налоги, бизнес может существенно сократить свои издержки или вообще отказаться от налогового бремени. Особо эффективны офшорные юрисдикции, которые не предоставляют сведения о зарегистрированных компаниях или делают это с многочисленными оговорками. Аналогичная схема ухода от уплаты налогов (внутренний офшор) широко применяется и внутри государств, в том числе и в России. Так, центр производства размещается в одном регионе, где создается добавленная стоимость, и осуществляется оплата труда работников. А компания, получающая доход от реализации продукции по рыночной цене (центр прибыли) размещается в другом регионе (псевдоторговые дома). Нетрудно предположить, что аффилированность (прямая зависимость) между такими организациями формально отсутствует. Отличительной особенностью таких организаций является отсутствие генерации налогооблагаемых источников (прибыли компаний), связанное с искусственным завышением расходов (приобретение консалтинговых услуг, оплата многочисленных программ «обучения» сотрудников, приобретение дорогих нематериальных активов). В настоящее время функции центров прибыли осуществляют компании, зарегистрированные в Москве, что объясняется недостатками налогового администрирования как в целом по стране, так и в Москве. Роль

«внутреннего офшора» приносит Москве значительный доход по сравнению с номинальными компаниями. Так, срок деятельности компаний-центров прибыли достигает 5 и более лет в зависимости от выполняемых задач по оптимизации (как правило, до первой серьезной проверки фискальных органов). Также их содержание требует от заказчика гораздо больших расходов, в том числе и по уплате налогов, по сравнению с содержанием номинальных компаний. Кроме того, компании — центры прибыли для снижения налогооблагаемой базы используют технические компании. Доходы Москвы от подобного рода компаний, оцениваются в 300—400 млрд рублей. Таким образом, Москва на функции внутреннего офшора получает искусственные доходы, размер которых был рассчитан выше на основании соотношения доли ВРП и налоговых доходов (250—500 млрд рублей). «Бюджетный феномен» Москвы свидетельствует о парадоксальной ситуации: чем хуже налоговое администрирование, тем выше доходы бюджета. В то же время промышленные регионы, где размещены производства, теряют бюджетные поступления. Москва же имеет «искусственные» доходы, не создавая добавленной стоимости. Этим объясняются такие диспропорции столичного бюджета по видам экономической деятельности, особенно в оптовой торговле.

Наличие «внутреннего офшора» негативно влияет на доходы федерального центра и регионов по причине потерь федерального бюджета и консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации. Если предположить, что налоговый разрыв [6] в нашей стране не превышает налогового разрыва Великобритании [7] (оптимистичный прогноз) и составляет те же 7—8,5 % в год от общего объема налогов, сборов и обязательных платежей, то размер бюджетных потерь составляет 2—3 трлн рублей, исходя из оценки налогового разрыва в целом по России.

При этом, в рейтингах оценки ФНС России столичное управление в последние 5 лет не опускалось ниже третьей строчки. Во многом указанный эффект объясняется работой на показатели. В качестве примера можно привести снижение задолженности без реальных поступлений налогов в бюджет. Управление ФНС России

по Москве открыла неисчерпаемый источник быстрого списания долгов неотчитывающихся организаций (тех самых технических компаний, после их использования для оптимизации налогообложения) и задолженности, срок взыскания которой упущен налоговыми органами (в 2016 году почти половина налоговых долгов по России списано Москвой).

В целом по России, начиная с 2011 года, списание задолженности приобретает основное значение в ее снижении. Размер ежегодно списываемой задолженности увеличился в 2 раза по отношению к 2010 году и составил в 2011 году 238 млрд рублей, а в 2015 году — 320 млрд рублей. Так, в 2011 году 78 млрд рублей списанных долгов приходится на неотчитывающихся организации, а 45 млрд рублей — на задолженность, сроки взыскания которой упущены. В 2015 году из 320 млрд рублей списанной задолженности 168 млрд рублей приходится на недействующие организации, 15 млрд рублей — на упущенные сроки [8]. Даже такие экстраординарные решения по снижению задолженности не дают положительного эффекта. Задолженность растет: на 01.01.2017 она превысила 1 трлн рублей. На начало 2011 года ее размер составлял 704 млрд рублей. Как показывает практика, в снижении задолженности нет чудесных решений, требуется кропотливая и слаженная работа всех подразделений налоговых органов, начиная от контрольного блока, заканчивая подразделениями анализа, учета, работы с задолженностью и банкротством. Легкое списание задолженности скрывает истинные проблемы Федеральной налоговой службы в части налогового администрирования и налогового контроля. В связи с этим, государству следует отказаться от некритичной оценки качества налогового администрирования, контрольной работы и работы с задолженностью. В ином случае, дальнейшее увеличение налогового разрыва, а также давление налогового бремени и государственного контроля на добросовестный бизнес, приведут к сокращению легального бизнеса за счет его ухода в тень. В последние годы в ФНС России взяла на себя роль оценки качества своей деятельности, при этом многие источники информации о реально достигнутых показателях служба закрывает не

только от внешних потребителей, но и от самих себя. Так, открытые сведения о взыскиваемости налогов не раскрываются службой ни на федеральном, ни на региональном уровне уже более года [9]. На сайте nalog.ru закрыта ранее публикуемая информация о задолженности конкретных налогоплательщиков. В июле 2017 года ФНС России неожиданно перенесла на 1 год (до 1 июля 2018 года) широко анонсируемое событие по раскрытию данных о выручке, уплаченных налогах, средней численности работников, средней заработной плате, задолженности в разрезе конкретных налогоплательщиков, а также изменила требования к достоверности сведений по раскрытию указанных данных. Фактически, ведомственным актом отменены положения статьи 102 Налогового кодекса Российской Федерации об обязательном размещении в сети Интернет сведений о конкретных компаниях.

Выводы

По результатам проведенного исследования можно сделать следующие выводы.

Региональные доходы напрямую зависят от эффективности работы органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Действующая налоговая система распределения доходов устарела и в условиях ограниченного межбюджетного регулирования нуждается в корректировке.

Сокращение бюджетных трансфертов ослабляет возможности федерального центра по управлению регионами, влечет за собой неконтролируемый уровень заимствований из внешних, в первую очередь, коммерческих источников.

Задолженность налоговых органов перед консолидированным бюджетом Российской Федерации, включая и региональные бюджеты, растет опережающими темпами. К сожалению, списание задолженности приобретает большее значение, чем ее реальное погашение в бюджетную систему страны.

На примере Москвы выявлены существенные недостатки налогового администрирования, влекущие серьезные бюджетные потери консолидированного бюд-

жета регионов и федерального бюджета. Существующая система налогового администрирования не отвечает современным требованиям в части сокращения налогового разрыва.

ЛИТЕРАТУРА

1. Институт низовой муниципальной власти: возможности, проблемы и перспективы сельских поселений : сборник тезисов Всероссийской научно-практической конференции. — Воронеж : Издательско-полиграфический центр «Научная книга», 2015. — С. 76—84.
2. Статистические данные, размещенные на официальном сайте Минфина России.
3. При составлении рейтинга использовались данные ФНС России (отчеты 1-НМ, 4-НМ), сборники Росстата о социально-экономическом развитии регионов, данные Минфина России о доходах консолидированного бюджета Российской Федерации, федерального бюджета и консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации.
4. Данные ФНС России (отчет 1-НОМ).
5. Данные ФНС России (отчет 1-ЮР).
6. Под налоговым разрывом в целях настоящей статьи понимается разница между суммами фактически поступивших налогов и предполагаемых сумм налога, которые могли бы поступить в бюджетную систему при условии полного исполнения налогоплательщиками законодательства о налогах и сборах.
7. Налоги и налоговое администрирование : учебник для студентов ВУЗов, обучающихся по экономическим направлениям и специальностям / Под редакцией М. В. Мишустина. — М. : Просвещение. 2015. — С. 84—85.
8. Данные ФНС России (отчет 4-НМ).
9. Данные ФНС России (отчет 2-НК).

Воронежский государственный университет

Дуканов С. С., кандидат юридических наук, доцент юридического факультета

E-mail: lana_ten2004@mail.ru

Тел.: 8 (473) 255-50-02