

PERSPECTIVE OF LEGISLATIVE REGULATION OF PARTICIPATORY BUDGETING IN RUSSIA (BETWEEN DOGMATISM AND PRAGMATISM)

Over the past three years, the number of participatory budgeting projects, implemented in the regions of Russia, has more than tripled, and it proves the relevance of this form of citizens' involvement in local self-government. However, such practices are developing in our country in the situation of absence of fundamental legislative regulation. In 2017-2018 there is an active discussion about the need of legal regulation of participatory budgeting and about the limits of regulatory impact over those practices. The article discusses the situation with participatory budgeting practices in Russia and the perspective of its legislative regulation. Basing of the point of view of law-making theory, the author analyzes bills, drafted by Ministry of Finance of the Russian Federation, aimed to regulate participatory budgeting practices. Using the data of legislative practices of the subjects of the Russian Federation, the author proves the conclusion that due to dispositive nature of Russian municipal law, the legislative regulation of participatory budgeting practices is necessary in case, if it sets imperative rules for authorities in the given sphere and guarantees of the rights of citizens for the participation in the budget process.

Keywords: citizens' involvement, laws of the subjects of the Russian Federation, initiative budgeting, local self-government, local budget, participatory budgeting, co-financing

JEL: H72, H76, H79

Дата поступления — 02.11.2018 г.

КИСКИН Евгений Владимирович

аппарат Комитета по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера, советник;
Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации / ул. Большая Дмитровка, д. 26, г. Москва, 103426.
e-mail: evkiskin@gmail.com

KISKIN Eugeny V.

Executive Office of the Committee on Federal Structure, Regional Policy, Local Self-Government and Northern Affairs, Advisor;
Council of Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation / 26, Bolshaya Dmitrovka Str., Moscow, 103426.
e-mail: evkiskin@gmail.com

Для цитирования:

Кискин Е. Перспективы законодательного регулирования инициативного бюджетирования в России (между догматикой и прагматикой) // Федерализм. 2018. № 4. С. 87–100.

Любовь ЧАЙКОВСКАЯ, Максим МИХЕЕВ

НОВЫЕ МЕТОДЫ НАЛОГОВОГО КОНТРОЛЯ И ИХ РОЛЬ В ПОПОЛНЕНИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ

Российское налоговое законодательство предусматривает различные формы налогового контроля. Сегодня наиболее действенной его формой выступают налоговые проверки. В статье раскрываются важнейшие вопросы, связанные с камеральными и выездными налоговыми проверками, способными оказать влияние как на пополнение региональных бюджетов, так и на федеральный бюджет в целом. Дается характеристика новых систем контроля для пополнения региональных бюджетов. Кроме того, в статье рассматриваются общедоступные критерии самостоятельной оценки рисков для налогоплательщиков, используемые налоговыми органами для проведения выездных налоговых проверок.

Ключевые слова: бюджет, налоговые проверки, налог на добавленную стоимость, общедоступные критерии самостоятельной оценки рисков, пополнение региональных бюджетов

JEL: H20, H25, H26, H60, H71

Среди источников доходов бюджетов разных уровней большую роль играют налоговые поступления, и потому вопросы пополнения бюджетов за счет этого источника имеют сегодня особую важность. Пополнение региональных бюджетов сталкивается с проблемами, требующими реформирования как качественного, так и количественного состава бюджетных показателей на основе принципов, заложенных в организации бюджетной системы Российской Федерации. Одной из составляющих трансформационных процессов, происходящих в обществе, является реформирование налоговой системы. Тенденции развития подходов к контролю правильности начисления налоговых поступлений в бюджеты регионов будут рассмотрены путем раскрытия подходов к налоговым проверкам через новые технологии обработки данных в рамках общедоступных критериев самоконтроля организаций.

Налогообложение в формировании действенной системы межбюджетных отношений выступает сегодня одной из важнейших задач органов государственной власти Российской Федерации. На пополнение региональных бюджетов оказывает влияние налоговый контроль, осуществляемый налоговыми органами в виде камеральных и выездных налоговых проверок.

При оценке бюджетной системы анализируется соотношение задолженности по налогам к объему поступивших налогов и сборов, которое наряду с долей налоговых доходов в суммарном объеме доходов консолидированного бюджета определяет *налоговую дисциплину экономических субъектов*.

В бюджетной системе Российской Федерации основная часть доходов перераспределяется в федеральный бюджет, что особо остро ставит вопрос обеспечения доходной базы региональных бюджетов из собственных источников, которых, как правило, не хватает для удовлетворения потребностей региона. В этой связи особенно важными становятся источники пополнения бюджетов в виде налоговых поступлений, методы администрирования которых претерпевают существенные изменения.

Влияние камеральных и выездных налоговых проверок на пополнение региональных бюджетов

По результатам проводимых камеральных и выездных налоговых проверок налоговые органы в последнее время все чаще производят доначисления, используя новые технологии электронного контроля. Размеры доначислений различаются между регионами в зависимости от имеющихся на местах технических возможностей. В одних регионах в последнее время имеют место стабильные поступления в бюджет благодаря переходу налоговых служб и налогоплательщиков на способы электронного обмена информацией, в других поступления остаются незначительными в связи с тем, что хозяйствующие субъекты далеко не всегда имеют возможность для современных форм обмена. Требуется государственная поддержка бизнеса, которая бы обеспечила большую поддержку в этом направлении бизнеса, особенно малого.

В связи с тем что речь идет о налоговых доходах бюджетов субъектов Федерации, регулируемых ст. 56 Бюджетного кодекса Российской Федерации [1], следует отметить, что эти доходы в процентах к ВВП последовательно снижаются.

Так, «если в 2000–2009 гг. это значение колебалось в диапазоне от 13,9 до 15,3%, то начиная с 2010 г. прослеживается его устойчивое снижение до 11,6% ВВП в 2016 г. При этом с 2009 г. наблюдается тенденция перераспределения доходов в пользу федерального бюджета в ущерб консолидированным бюджетам субъектов Федерации. Доля налоговых доходов, поступивших в бюджет субъектов Федерации, составляла 51,4%, а в 2017 г. — только 46,5%» [3]. На данные показатели могут повлиять результаты камеральных налоговых проверок, которые показали свою более высокую эффективность в сравнении с выездными налоговыми проверками. Причиной тому является, в частности, то, что при выездных проверках часто бывает сложно обнаружить налогоплательщиков по месту нахождения. С учетом новых технологий при камеральной проверке налогоплательщик сразу видит требование и оперативно реагирует за запрос налогового органа. Все чаще компания-налогоплательщик самостоятельно старается погасить требуемую задолженность перед бюджетом, а значит, повышается вероятность того, что бюджеты регионов будут пополняться через увеличение доли налоговых доходов.

Разумная налоговая политика позволит посредством новых видов контроля *пополнить региональные бюджеты*, при этом само содержание и процедура налоговых проверок изменятся.

Исходя из появившихся возможностей, налоговые органы в последнее время проводят меньше камеральных проверок, производя более существенные начисления. В соответствии со ст. 88 Налогового кодекса Российской Федерации (НК РФ), «камеральная налоговая проверка проводится по месту нахождения налогового органа на основе налоговых деклараций и документов, представленных налогоплательщиком, а также других документов о деятельности налогоплательщика, имеющихся у налогового органа» [5]. Система камеральных проверок оказалась более эффективной в плане пополнения региональных бюджетов с учетом вышеназванной причины.

Что касается выездных налоговых проверок, то сумма доначислений по значительной их части, безусловно, имеет тенденцию к росту.

Например, в 2017 г. налоговыми органами было произведено доначислений в среднем по одному контрольному мероприятию на сумму 17,37 млн руб., что на 14% больше, чем в 2016 г. Однако причиной этого является прежде всего тщательный отбор кандидатов на такие проверки. Нарушения обнаруживаются практически в каждом случае в связи с тщательным предпроверочным мониторингом налогоплательщика. По Москве в среднем начисляют 44,36 млн руб. за одну проверку, в отдельных небольших регионах доначисления куда скромнее: сумма доначислений в них в среднем составляет 1,55 млн руб. [4]. Это может означать, что в ряде регионов выездные налоговые проверки не всегда являются эффективными.

Топ-5 самых эффективных регионов на 31 июня 2018 г.: Москва, Астраханская область, Ставропольский край, Липецкая область, Республика Северная Осетия — Алания. В числе менее эффективных Ивановская область, Республика Башкортостан, Нижегородская область, Республика Марий Эл, Республика Тыва. Важным фактором является и то, «что в крупнейших административных центрах европейской части России бизнес-климат лучше, чем в отдаленных от столицы регионах. Однако прямой зависимости от географического положения не выявлено: например, Омская область и Республика Бурятия по эффективности работы налоговиков значительно превзошли соседствующие с Москвой и значительно опережающие их в экономическом развитии Новгородскую область и Татарстан». [10]

Эффективность работы налоговых органов по субъектам представлена на *рисунке 1*.

Положительные сдвиги в работе налоговых органов определены тем, что проверок стало меньше, а их эффективность возросла.

Возвращаясь к камеральным проверкам, отметим, что в составе налоговых доходов в данном случае учитываются недоимки, пени и штрафы, которые производят контролирующие органы. Такие доначисления составляют в среднем по 5% от сумм представленных деклараций, т.е. штрафу подлежит одна двадцатая от всех представленных деклараций. Такого рода доначисления сократились в 2017 г., по сравнению с 2018 г., в два раза и составили 20 000 руб. [4]. Причина сокращения — своевременное информирование налогоплательщика через электронную систему.

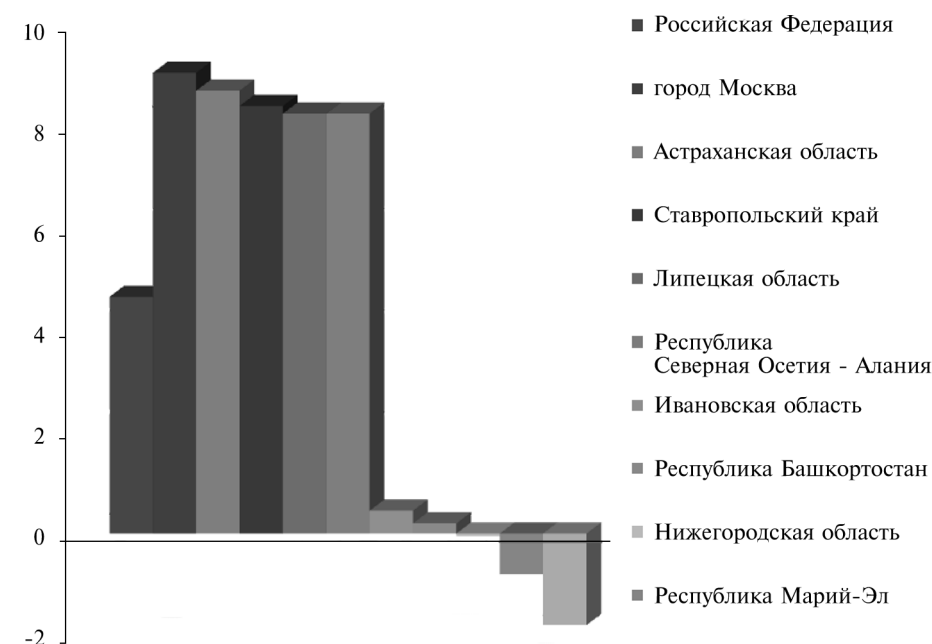


Рис. 1. Эффективность работы налоговых органов по субъектам

Источник: [10]

С 2015 г. камеральные налоговые проверки в большинстве случаев проводятся в компаниях — плательщиках НДС, которые имеют разрывы в цепочке: начисление, возмещение, уплата НДС. Такие разрывы позволяет обнаружить автоматическая система контроля НДС (АСК НДС)¹, которая выявляет несоответствия в представляемой информации у компаний, которые обязаны уплачивать этот налог.

Такой контроль позволяет в ходе проверки НДС выявлять одновременно расхождения и производить доначисления по налогу на прибыль, поскольку часть расходов, облагаемых НДС, включена в себестоимость продукции (товаров, услуг). За счет такого контроля пополняются и бюджеты регионов, в которые зачисляется часть налога на прибыль от указанных налогов. Эффективность камеральных проверок связана с их мобильностью, оперативностью и низкими затратами на проведение.

Так, в процессе камеральных налоговых проверок компании, отвечая на требования налоговых органов, предоставляют пояснения и необходимые запрашиваемые документы. В том случае если инспекторы требуют уточненные декларации, компаниями производится оценка возможных предстоящих рисков доначислений. Часто доплата сумм по установленным недоимкам в ходе камеральной проверки позволяет избежать выездной проверки. В 2017 г. компании доплатили по уточненным декларациям 172,7 млрд руб. [4]

¹ В настоящее время введена в эксплуатацию АСК НДС-3, позволяющая налоговым органам полностью контролировать движение средств между счетами юридических и физических лиц и видеть, уплачен ли НДС в процессе расчетов.

В случае получения компанией требования от ФНС о представлении пояснений в связи с выявленными несоответствиями между сведениями, содержащимися в первичных документах компании (либо представленными ею сведениями), данным, имеющимся у налогового органа (или полученным им в ходе налогового контроля), компания, применив принцип осмотрительности, проверяет суммы в счетах-фактурах, объясняя причину отражения той или иной суммы. Вопрос, платить или не платить налог, в частности НДС, за контрагента по требованию налоговой инспекции, компании приходится решать самостоятельно, иначе за нее это сделает налоговый орган, который незамедлительно выставит требование об уплате налога, а в случае нарушения срока перечисления заблокирует все расчетные счета в сумме недоимки. Поэтому налогоплательщику в целях недопущения такого рода ситуаций необходимо самостоятельно оценить бухгалтерские и налоговые риски.

Критерии оценки рисков для налогоплательщиков, используемые налоговыми органами при выездных проверках

В регионах Российской Федерации при применении системы АСК НДС продолжают широко применяться и общедоступные критерии самостоятельной оценки рисков для налогоплательщиков, используемые налоговыми органами в процессе отбора объектов для проведения выездных налоговых проверок.

По одному из таких критериев [7] при проверке деклараций по НДС инспекторы производят сопоставление заявленного к вычету НДС с безопасной долей в регионе. ИФНС требуют от компаний представить пояснения, если доля вычетов равна или превышает 89% за последний год (п. 3 Общедоступных критериев самостоятельной оценки, утв. приложением № 2 к приказу ФНС от 30 мая 2007 г. № ММ-3-06/333) [7].

Очевидно, что в связи с использованием цифровых технологий установление и отслеживание какой-либо безопасной доли вычетов постепенно начинает терять смысл, поскольку проверяемая компания не должна лишаться права принять к вычету НДС в том объеме, в котором считает нужным, если имеет должным образом оформленные документы и взаимодействует с добросовестными партнерами по бизнесу. Требуя соблюдать установленную долю, регионы вынуждают часто налогоплательщика искажать свои данные, доводя до требуемого уровня сумму возмещения. Такая система работала эффективно до 1 января 2015 г., пока налоговые декларации по НДС сдавались без приложений. С 1 января 2015 г. вступила в силу новая редакция п. 5 ст. 174 НК РФ, согласно которой, если налогоплательщик вместо электронной декларации по НДС представит ее бумажный аналог (пусть и в установленный срок), такая отчетность будет считаться *непредставленной* [6].

Рассмотренный критерий, связанный с безопасной долей возмещаемого НДС, конечно важен и останется таковым, так как позволяет произвести расчет реальных затрат организации [7]. Превышение этого показателя — повод для инспекторов региональных налоговых служб запросить пояснения или вызвать представителя компании на комис-

сию по побуждению налогоплательщиков к добровольному уточнению налоговых обязательств и для дачи пояснений по любому вопросу, связанному с поданной налоговой декларацией для проведения контрольных мероприятий в соответствии со ст. 31. НК РФ. Так как не все налогоплательщики на местах владеют методикой расчета безопасной доли вычетов, региональные инспекции используют разные приемы и способы для выявления недобросовестных налогоплательщиков. Для подтверждения данных часто вызывают руководителя налогоплательщика и главного бухгалтера к начальнику налоговой инспекции, который разъясняет важность своевременной и полной уплаты налоговых платежей. Эффективность такого общения налицо.

С целью сокращения компаний, не осуществляющих реальную деятельность в регионах, в 2018 г. налоговые службы повсеместно стали использовать методику проверки нахождения налогоплательщика по адресу фактической регистрации в случае отсутствия его по месту нахождения могут составить соответствующий акт о недостоверности сведений, которые будут размещены в ЕГРЮЛ. Также в открытом доступе присутствует информация об адресах массовой регистрации, а также сведения о списочной численности компании, данные бухгалтерской (финансовой) отчетности, суммы уплаченных налогов.

После обнаружения несоответствий компании на исправление предоставляется определенный срок. Адрес нахождения налогоплательщика, конечно, необходим, но следует поддержать общественную инициативу, в соответствии с которой организациям следует отказаться от юридических адресов без офисного помещения, а разрешить регистрацию юридических лиц на базе почтового адреса либо электронного сервиса [2].

За счет упрощения процедуры регистрации юридического лица, появится возможность *существенно пополнить региональные бюджеты*, чему будет способствовать появившаяся возможность производить регистрацию вновь образованных юридических лиц, а также юридических лиц, деятельность которых была заблокирована из-за отсутствия их по месту нахождения. Это, несомненно, обеспечит *возможность дальнейшего развития малого и среднего бизнеса* в регионах. Ведь упрощенная регистрация позволит осуществлять деятельность в том регионе, где зарегистрировано юридическое лицо. Регионы же получат дополнительные доходы в виде налоговых поступлений.

Сегодня говорить в полной мере об эффективности рассматриваемых в настоящей статье критериев не приходится, пока они не будут иметь отношение к месту реальной деятельности, а не к месту регистрации, например, обособленных подразделений, которые имеют головную организацию в другом регионе. Налогоплательщики уже в полной мере подлежат налоговому контролю на местах, и дополнительные контрольные мероприятия, направленные на достижение значений, устанавливаемых критериями, даже вынуждают их искажать данные бухгалтерской (финансовой) отчетности. Например, как отмечалось выше, для того чтобы соответствовать критерию [7] в конкретном регионе, налогоплательщик не только регулирует величину НДС, который является феде-

ральным налогом, но и налоговую базу по налогу на прибыль, чтобы она соответствовала, например, критерию «89%-ная доля вычетов по НДС». Компания, уменьшив долю вычетов по НДС до требуемого размера (в т.ч. за счет дополнительных расходов), получает возможность скорректировать базу по налогу на прибыль по месту своей деятельности, из-за чего выпадает из-под налогообложения часть прибыли, начисляемая в конкретный региональный бюджет. Следовательно, региональные бюджеты недополучают доходы в полном объеме, т.е. одна проблема решается за счет другой. Нарушается причинно-следственная связь между фактической деятельностью компании в угоду соответствию общедоступным критериям по месту нахождения компании.

Определение доли вычетов производится по ставкам НДС 10 или 18%, а с 1 января 2019 г. — по ставкам 10 и 20% [8] без учета специфики деятельности компаний. Безопасная доля вычетов по регионам колеблется от 79,3% (Республика Коми) до 95,2% (Тамбовская область) [4]. Это связано с тем, что степень развитости бизнеса в целом зависит от общего уровня социально-экономического развития региона. Соответственно, различается и доля поступлений, и величина вычетов по НДС. Решение Правительства Российской Федерации о повышении ставки НДС с 2019 г. подкреплено намерением получить дополнительные доходы в федеральный бюджет, средства которого будут направлены в т.ч. на финансирование расходов на социально значимые программы всех регионов.

Доля вычетов по НДС — важный, но не единственный критерий, по которому компанию могут вызвать в налоговые органы на заседания различных комиссий или включать в план выездных налоговых проверок, в ходе которых налоговые инспекторы сверяют налоговую нагрузку, рентабельность, заработную плату со среднеотраслевыми показателями, МРОТ и прожиточным минимумом.

Считаем, что проводимые налоговыми органами мероприятия в работе с налогоплательщиками (встречи, семинары, консультации) будут эффективнее, если налоговые органы будут активнее разъяснять преимущества уплаты налогов перед уклонением от уплаты и обучать новым технологиям обмена информацией.

Новые технологии для пополнения региональных бюджетов

При осуществлении фискальной функции, связанной с пополнением региональных бюджетов, используется целый спектр контрольных процедур. Самой эффективной в этом направлении следует признать выстраиваемую систему взаимоотношений с налогоплательщиком через обмен информацией с помощью личного кабинета юридического лица, вход в который возможен посредством использования электронной цифровой подписи. В этой связи использование общедоступных критериев постепенно заменяют более современные технологии контроля, которые позволяют перейти на полностью электронные формы отчетности и электронные форматы выявления искажений данных налоговых деклараций. Через личный кабинет налогоплательщика осуществлять контроль стало проще, понятнее и удобнее. Чтобы снять напряжение

с бизнеса, налоговым органам не следует держать в секрете от компаний, например, планы выездных налоговых проверок. Напротив, такая информация, по нашему мнению, должна быть доступна, как стала доступной информация о самом налогоплательщике.

Как отмечалось, налоговые органы контролируют платежи компаний через систему АСК НДС о проводимых безналичных расчетах, по результатам которых автоматически анализируются товарные и денежные потоки. Налоговым органам стало легче доказать незаконные вычеты, поскольку не приходится запрашивать банковские выписки со счетов налогоплательщиков. Декларации по НДС загружаются в единую федеральную программу, которая сопоставляет информацию из счета-фактуры в декларации компании-поставщика и компании-покупателя. Если выявляются расхождения, то автоматически система формирует требование сдать пояснения и уточненную декларацию.

Федеральный центр обработки данных (ФЦОД) эффективно работает только в тех регионах, в которых происходит *постоянное обновление данных в системе электронного документооборота*. При прохождении документов полная схема документооборота выглядит следующим образом (см. рис. 1):

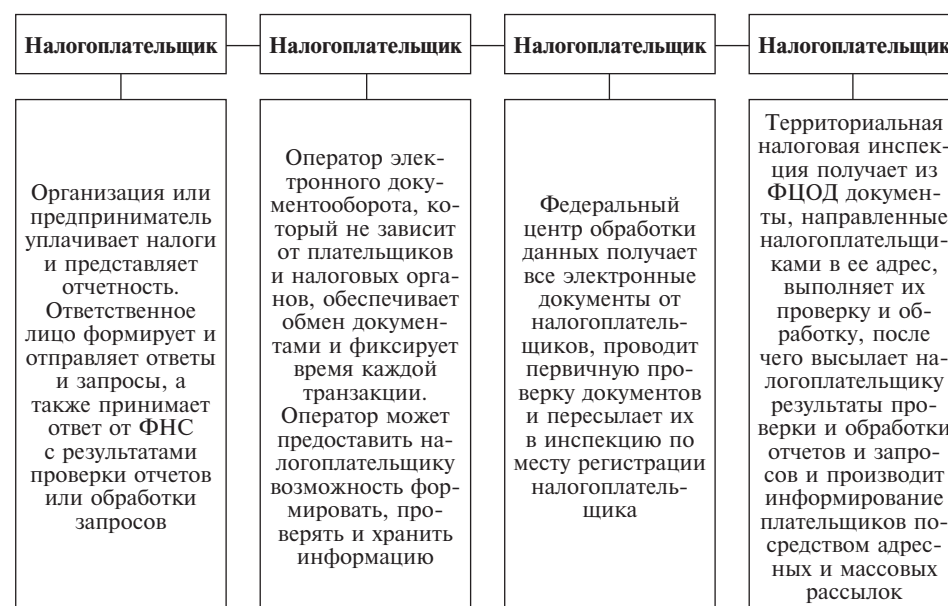


Рис. 2. Участники документооборота с ФНС

Источник: составлено авторами.

Опишем кратко механизм нового метода контроля НДС.

Отправка отчета по НДС осуществляется следующим образом: компания направляет налоговую декларацию по НДС с приложениями в ФЦОД. Декларация поступает в налоговую инспекцию, а приложения к ней — в АСК НДС. После обработки данных в АСК НДС данные поступают в налоговую инспекцию, которая в случае выявления расхож-

дений формирует требования о предоставлении пояснений по данным счетов-фактур, по которым есть расхождения с данными, отраженными в книге покупок и продаж. Компания в случае направления ей требования обязана подтвердить факт получения в течение шести дней и представить ответ в течение пяти дней. Ответ может содержать подтверждение факта расхождений либо содержать согласие, после которого последует уточненная налоговая декларация по НДС.

Поскольку далеко не во всех регионах на постоянной основе производится обновление и поддержание системы АСК НДС, как это происходит в Москве и других крупных городах, продолжает иметь место так называемая *миграция компаний между налоговыми инспекциями*. Компании регистрируют свою головную организацию в тех регионах, где АСК НДС активно не используется. Так как данные в рассматриваемой системе не во всех регионах представлены наглядно, у налоговых инспекторов отсутствует полная информация по движению денежных потоков. По данным налоговых служб, эта система будет адаптирована во всех регионах, возможно, уже в 2019 г.

В будущем внимание налоговых органов уже в меньшей мере будут привлекать такие случаи, как отсутствие оплаты за товары, оплата товаров за счет заемных средств, оплата за другую компанию и т.д., которые сейчас постоянно находятся в поле зрения контролирующих органов при проведении реальной проверки взаимоотношений с контрагентами. В случае отражения того или иного факта хозяйственной жизни без его регистрации в книге покупок или продаж по результатам отчетного периода в электронной системе будет обнародован факт отсутствия на конечном этапе оплаты НДС в требуемой величине, что может повлечь за собой признание недействительности сделки. Использование таких понятий, как «фиктивная сделка» и «мошенничество», будет рассматриваться исключительно в рамках уголовного расследования, а за налоговыми органами останется администрирование налогов, контроль и надзор за соблюдением законодательства по налогам и сборам.

Не следует забывать про встречные проверки, в ходе которых от сторон по сделке налоговые органы по-прежнему будут запрашивать у компаний на проверку договоры, первичные документы на поставку, перевозку, складские свидетельства; при отсрочке платежей будут проверять условия договоров поставки; при проведении взаимозачетов — соглашения или заявления о зачете и т.д. Региональные бюджеты выиграют еще и от того, что компании будут стремиться привести в соответствие с требованиями налоговых органов к должной осмотрительности при выборе контрагентов налоговое сопровождение своих бизнес-процессов и будут заинтересованы в добросовестности своих контрагентов, чтобы избежать ситуации, при которой им самим придется платить как за себя, так и за недобросовестного партнера.

Еще одно нововведение касается наличных платежей в регионе. Контроль по расчетам с использованием наличных средств предполагается осуществлять через объединение данных налоговых деклараций по НДС и сведений о наличных расчетах по онлайн-ККТ

(контрольно-кассовой технике). Это позволит сопоставлять данные в декларации по НДС с суммами как безналичных, так и наличных платежей, которые в отдельных регионах продолжают очень активно использоваться. Не секрет, что в регионах выявляется большее количество налоговых схем с использованием наличных расчетов с недобросовестными контрагентами, и онлайн-кассы станут этому помехой. Постепенно потеряет смысл такое ранее широко применяемое действие, как обналичивание: с 2015 г. в АСК НДС сводятся даты и суммы счетов-фактур.

В связи с изложенным главному бухгалтеру (финансовому директору) региональных компаний следует особое внимание уделять возможной субсидиарной ответственности, которую он может теперь понести наряду с собственниками (конечными бенефициарами) за неуплату налогов. Несмотря на то, что бухгалтер является наемным работником, в случае возможного банкротства компании по налоговым обязательствам на-пример, отвечать будет он, и причем своим собственным имуществом.

Другие причины слабой наполняемости региональных бюджетов

Еще одной причиной слабой наполняемости региональных бюджетов является применение различных *серых схем ухода от налогов*. В отличие от федеральных, региональные налоги могут регулироваться как НК РФ, так и местными законами, которые издаются в регионах.

Так, законы субъектов определяют значение ставок, а также наличие тех или иных льгот, уточняют сроки оплаты и представления деклараций.

Например, гл. 28 НК РФ установлены ставки по транспортному налогу, оплата по которому поступает в бюджеты субъектов Российской Федерации (п. 1 ст. 361 НК РФ), а в п. 2 ст. 362 данного документа указывается на то, что такие значения могут самостоятельно меняться субъектами в десять раз как в большую, так и в меньшую сторону.

Одним из налогов, имеющих отношение к региональному бюджету, является налог на прибыль, который, несмотря на то, что относится к группе федеральных налогов, наполняет два бюджета: федеральный и региональный (3 и 17% соответственно). Очевидно, что регионы должны уделять самое пристальное внимание данному налогу и регистрируемым обособленным подразделениям, доходы которых являются источников бюджетных поступлений. Например, компании, зарегистрированные в Москве, имеют право осуществлять деятельность по всей территории Российской Федерации, но, когда они открывают рабочее место (склад, строительную площадку и другие места осуществления фактической деятельности), они, в соответствии с действующим законодательством, подлежат постановке на учет по этому месту. Налоговые органы, отслеживая такие места осуществления деятельности, в случае непостановки на налоговый учет предъявляют компаниям существенные штрафы, в соответствии с НК РФ [5].

Ряд регионов Российской Федерации могут пойти на снижение ставки налога или предоставить освобождение в зависимости от потреб-

ностей региональных условий. Так, далеко не все объекты недвижимого имущества в регионах облагаются налогом, так как отдельным социально-значимым категориям (участникам инвестиционных проектов, сельхозпроизводителям и др.) предоставляется возможность применять сниженные ставки налога. Недополучаемые доходы, возможно, следовало бы компенсировать за счет федерального бюджета, учитывая их положительную роль в поддержании отдельных видов деятельности и снижении налоговой нагрузки на ключевые предприятия.

Поэтому важными в части наполнения региональных бюджетов являются такие налоги, как налог на прибыль и НДФЛ. Речь идет также об НДФЛ, который наряду с удержанием из доходов сотрудников предприятий, расположенных в регионах, подлежит уплате работодателем за тех сотрудников, которые трудятся в обособленных подразделениях, зарегистрированных в регионе.

В настоящее время в распоряжении регионов находятся такие инструменты налоговой политики, как:

- налоговая ставка по налогу на прибыль, региональная составляющая, которой может быть снижена до 13,5% (ст. 284 НК РФ);
- налоговая ставка при применении специальных налоговых режимов;
- законодательство по применению специальных режимов налогообложения;
- механизмы формирования региональных налогов;
- налоговое администрирование;
- установление налоговых льгот, относящихся к компетенции регионов, и др.

Свод с перечнем налогов, пополняющих региональные бюджеты (из числа федеральных, региональных и местных налогов), в т.ч. за счет обособленных подразделений, представлен в *таблице 1*.

В настоящее время серьезно обсуждаются и иные, не затронутые в этой статье, пути повышения наполняемости региональных бюджетов. Однако пока основным направлением реформирования налогового законодательства признается *ужесточение мер налогового контроля*. Речь прежде всего идет о программе АСК НДС и усилении контроля за постановкой на учет обособленных подразделений.

Понятно, что облагаться налогами должны реальный бизнес и предпринимательство, осуществляемое в выбранных организационно-правовых формах. По данным Минфина России, в настоящее время уровень налоговой нагрузки на бизнес составляет около 32%, в то время как, по данным ТПП, уровень фискальной нагрузки в России существенно выше.

В последнее время наблюдается быстрый рост количества и объемов запрашиваемой в электронном виде у налогоплательщика информации и документов. Однако, несмотря на то, что «электронное» общение вводилось для того, чтобы упростить взаимодействие компаний с налоговыми органами, в запросах налоговых органов по-прежнему отсутствует четкое указание на необходимые документы, делается так называемый сплошной запрос [9].

Т а б л и ц а 1

**Налоги, пополняющие региональные бюджеты
(из числа федеральных, региональных и местных налогов)**

Уровень	Вид налога	Статья НК Налого- плательщики	Статья НК Объект налогообложения	Статья НК Налоговая ставка
Региональные налоги	Налог на имущество организаций	Ст. 373	Ст. 374	Ст. 380
	Транспортный налог	Ст. 357	Ст. 358	Ст. 361
	Налог на игорный бизнес	Ст. 365	Ст. 366	Ст. 369
Местные	Налог на имущество физических лиц	Ст. 400	Ст. 401	Ст. 406
	Земельный налог в части перечисляемой в региональный бюджет	Ст. 388	Ст. 389	Ст. 394
Федеральные	Налог на прибыль в части, перечисляемой в региональный бюджет	Ст. 246	Ст. 247	Ст. 284
Федеральные	НДФЛ по оплате труда сотрудников в обособленных подразделениях в части, перечисляемой в региональный бюджет	Ст. 207	Ст. 209	Ст. 224

Источник: составлено авторами.

* * *

Таким образом, неравномерность территориального развития регионов России обуславливает *необходимость адаптации налоговой политики* государства к особенностям экономики субъектов Федерации, с тем чтобы повысить эффективность налогообложения и создать устойчивую доходную базу каждого региона, что обеспечит сбалансированность региональных бюджетов, необходимую для выполнения возложенных на них расходных обязательств.

Регионам следует осуществить поиск эффективных путей пополнения доходов, а также путей оптимизации расходов. В связи с поставленными задачами перераспределения средств между федеральным и региональными бюджетами и в целях реализации национальных проектов необходимо наряду с доработкой норм БК РФ доработать и закрепить порядок осуществления контрольных мероприятий по администрированию налоговых платежей на местах.

Контрольные мероприятия, в числе которых рассмотренные в данной статье налоговые проверки, в последнее время подтверждают свою эффективность. Но наиболее важным является соблюдение налоговой дисциплины самими налогоплательщиками. В регионах следует продолжать создавать налогоплательщику комфортные условия для исполнения налоговых обязанностей. Создание таких условий, как показала практика последних лет, возможно при повсеместном использовании

новых цифровых технологий, в т.ч. по администрированию налоговых доходов.

Эффективная контрольно-надзорная деятельность и качество предоставляемых услуг налоговыми органами в перспективе позволят снизить административные нагрузки и упростить процедуры для более открытого взаимодействия бизнес-структур и государства, в результате которого наряду с обязанностями будут в полной мере обеспечиваться и законные права налогоплательщиков. Все это будет лежать в основе наполняемости федерального и региональных бюджетов.

Список литературы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ.
2. Как юридические адреса станут виртуальными и причем здесь Почта России. URL: <https://www.klerk.ru/boss/articles/473472/>
3. Малис Н.И. Налоговые доходы региональных бюджетов: проблемы и перспективы // Налоги и финансы. 2017. № 2. С. 44–48.
4. Материал из бухгалтерской справочной системы «Система Главбух». 2018 г. URL: <https://www.glavbukh.ru/rubrika/68>
5. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ.
6. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ.
7. Общедоступные критерии самостоятельной оценки рисков для налогоплательщиков, используемые налоговыми органами в процессе отбора объектов для проведения выездных налоговых проверок, от 25 июня 2007 г. (подготовлены на основании Концепции системы планирования выездных налоговых проверок, утв. Приказом ФНС России от 30 мая 2007 г. № ММ-3-06/333@).
8. Письмо Минфина России от 30 июля 2018 г. № 03-07-14/53456 «О повышении налоговой ставки с 01.01.2019».
9. Президент ТПП РФ Сергей Катырин назвал пять налоговых проблем. URL: <http://www.fimip.ru/news/1512053106/>
10. Топ-5 регионов, где налоговики ведут самые эффективные выездные проверки и наоборот. URL: <https://www.klerk.ru/print/478235/>

**NEW METHODS OF TAX CONTROL AND THEIR ROLE
AS A SOURCE OF REPLENISHMENT OF REGIONAL BUDGETS**

The Russian tax legislation provides various forms of tax control. Today tax audit acts as the most effective form of tax control. The article reveals the major questions, connected with the cameral and offsite tax audits, which are capable to exert impact both on replenishment of regional budgets and of the federal budget in general. The paper provides the characteristic of new control systems for the replenishment of regional budgets. Besides, in article considers the public criteria of independent assessment of risks for taxpayers, used by tax bodies for conducting offsite tax audits.

Keywords: budget, tax audits, value added tax, public criteria of independent assessment of risks, replenishment of regional budgets

JEL: H20, H25, H26, H60, H71

Дата поступления — 06.10.2018 г.

ЧАЙКОВСКАЯ Любовь Александровна

доктор экономических наук, заведующая кафедрой бухгалтерского учета и налогообложения;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» / Стремянный пер., д. 36, г. Москва, 117997.

E-mail: achal@yandex.ru

МИХЕЕВ Максим Вячеславович

доцент кафедры бухгалтерского учета и налогообложения;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» / Стремянный пер., д. 36, г. Москва, 117997.

E-mail: Mikheev.MV@rea.ru

ТСАЙКОВСКАЯ Lyubov A.

Dr. Sc. (Econ.), Head of the Chair of Accounting and Taxation;

Federal State Budgetary Institute of Higher Education Plekhanov Russian University of Economics / 36, Stremyanny Lane, Moscow, 117997.

E-mail: chaik4@yandex.ru

МИХЕЕВ Maxim V.

Cand. Sc. (Econ.), Associate Professor of the Chair of Accounting and Taxation; Federal State Budgetary Institute of Higher Education Plekhanov Russian University of Economics / 36, Stremyanny Lane, Moscow, 117997.

E-mail: Mikheev.MV@rea.ru

Для цитирования:

Чайковская Л., Михеев М. Новые методы налогового контроля и их роль в пополнении региональных бюджетов // Федерализм. 2018. № 4. С. 101–114.

Алла ЧАЛОВА, Эльвина ОМШАНОВА

БЮДЖЕТ СТИМУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА, ИЛИ КАК НЕ ВЫЙТИ ЗА РАМКИ БЮДЖЕТНОГО ПРАВИЛА

В статье проводится анализ существующих рисков проекта федерального бюджета России на 2019 г. и плановый период 2020 и 2021 гг. Дается оценка новым подходам и инструментам, заложенным в проект федерального бюджета для стимулирования экономического роста. Особое внимание уделяется оценке влияния ключевого механизма балансировки федерального бюджета — бюджетного правила — на концепцию российской бюджетной политики. Авторами показано, что действующая модель бюджетных правил консервирует существующую конструкцию параметров федерального бюджета, направленную на консолидацию бюджетных ресурсов, создает риски низкого воздействия бюджетных расходов на факторы экономического роста в России, а следовательно, и риски естественного устойчивого увеличения доходов федерального бюджета за счет реализации этих факторов. По мнению авторов, выходом из данной ситуации является комплексная перестройка бюджетной политики в направлении целевого стимулирования факторов роста путем смены ее концепции в целом, а не только отдельных инструментов.

Ключевые слова: бюджетный профицит, бюджетная политика, бюджетное правило, государственные программы, сбалансированность бюджета, национальные проекты, приоритизация расходов бюджета, прозрачность бюджета, федеральный бюджет, Фонд национального благосостояния

JEL: H60, H50, H25

Как известно, в любом государстве характер и тип бюджетной политики на очередной год, как и конструкция самого бюджета государства, задается посланием президента страны законодательным органам власти. В нем обозначаются ключевые стратегические и текущие цели развития экономики и социальной сферы, ставятся задачи перед государственной финансовой, и прежде всего бюджетной, политикой. В Российской Федерации официальным посылом для всего бюджетного процесса на 2019 г. и среднесрочную перспективу до 2024 г. стал Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской