Николай ТЮТЮРЮКОВ, Роберт ЧВАНОВ

Метаморфозы транспортного налога: от Центра к субъектам

В конце 2009 г. в обществе произошел всплеск интереса к вопросам налогообложения, в частности к транспортному налогу. Как известно, транспортный налог является региональным, и решение об изменении налоговых ставок принимается именно на региональном уровне, при этом федеральное законодательство устанавливает элементы налога и предельные границы изменения налоговых ставок. Решение, на первый взгляд, процедурного вопроса об изменении ставок транспортного налога в Государственной Думе привело к активной дискуссии в Совете Федерации и реакции населения в связи с возможным их увеличением.

Хронология событий такова.

13.11.2009 г. Госдума рассмотрела поправки в Налоговый кодекс РФ, предусматривающие повышение базовых ставок транспортного налога в два раза. Субъекты РФ могут менять базовые ставки в сторону увеличения в пять, а в сторону уменьшения – в десять раз.

16.11.2009 г. Госдума приняла в окончательном чтении предлагаемые поправки. При этом парламентское большинство проголосовало за изменения, несмотря на предупреждение оппозиции о том, что такое решение вызовет акции протеста в регионах.

17.11.2009 г. Председатель Совета Федерации С. Миронов заявил, что сенаторы намерены отклонить закон о повышении ставок транспортного налога. Спикер Госдумы Б. Грызлов также сказал, что решение о транспортном налоге требует пересмотра.

18.11.2010 г. Руководитель администрации Президента РФ С. Нарышкин отметил, что признано нецелесообразным повышать ставки транспортного налога, законодателям рекомендовано пересмотреть их решение и принять норму, исключающую повышение ставок.

19.11.2009 г. Совет Федерации отклонил принятый Госдумой закон.

20.11.2009 г. Согласительная комиссия предложила не повышать базовую ставку налога, но расширить коридор для действий региональных властей, которые смогут корректировать базовую ставку, уменьшая или увеличивая ее в десять раз. В этот же день Государственная Дума приняла измененный закон.

25.11.2009 г. Сенаторы России одобрили уточненный текст закона о транспортном налоге.

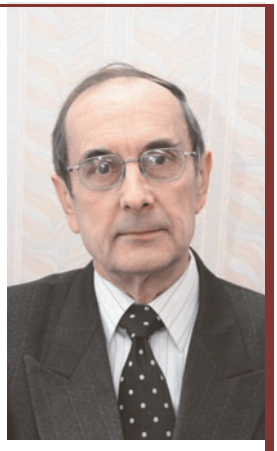
28.11.2009 г. Президент России Д. Медведев подписал закон, ему присвоен номер 282-ФЗ, он вступает в силу с 1 января 2010 г.

Закон опубликован в «Российской газете» № 227 30.11.2009 г., в Собрании законодательства РФ 30.11.2009 г., № 48, ст. 5732 и в «Парламентской газете» № 65-66, 04-10.12.2009 г.

Диапазон возможных решений по установлению повышенных ставок транспортного налога в любом регионе России ограничен величинами, приведенными в **таблице 1**, в соответствии с Налоговым кодексом РФ.

Поскольку суммы транспортного налога целиком поступают в региональные бюджеты, понятно стремление законодателей субъектов Федерации пополнить их за счет увеличения налоговых ставок. При этом необходимо учитывать, что уровень экономического развития регионов весьма неоднороден. По данным Росстата, в 2008 г. различие между максимальными значениями показателя валового регионального продукта (ВРП) среди субъектов Федерации составляло более 450 раз, ВРП на душу населения – 78 раз, заработной платы – 5,8 раза. Эти факторы могут и должны учитываться при установлении ставок транспортного налога, тем более что в соответствии с принципами налогообложения, закрепленными в ст. 3 Налогового кодекса РФ, при





Николай ТЮТЮРЮКОВ – кандидат экономических наук, доцент РАГС

Роберт ЧВАНОВ – доктор экономических наук, профессор РАГС

Таблица 1. Базовые и максимальные ставки транспортного налога для региональных законодателей в субъектах России для легковых автомобилей, в руб. за 1 л.с.

Налоговая база – мощность двигателя	Базовая ставка (по определению Конституционного суда от 16.11. 2006 г. № 465-О)	Максимальная ставка по НК РФ	
		по 2010 г. включительно	с 2011 г. (в соответствии с ФЗ № 282-ФЗ от 28.11.09 г.)
до 100 л.с. включительно	5	25	50
свыше 100 л.с. до 150 л.с. включительно	7	35	70
свыше 150 л.с. до 200 л.с. включительно	10	50	100
свыше 200 л.с. до 250 л.с. включительно	15	75	150
свыше 250 л.с.	30	150	300

установлении налогов учитывается фактическая способность налогоплательщиков к их уплате.

По мнению авторов, наиболее приемлемым показателем, на который нужно ориентироваться при варьировании ставок налога, является ВРП на душу населения. Если сравнить возможный диапазон изменения налоговых ставок до принятия нового закона, который составлял пятикратное изменение в большую или меньшую сторону, с диапазоном ВРП на душу населения в субъектах РФ (78 раз), видно, что первый примерно в 3 раза уже. Новый закон, позволяющий корректировать ставки в 10 раз в большую и меньшую сторону, расширяет диапазон их изменений до 100 раз. В результате федеральные законодатели не отдали предпочтение ни фискальной, ни стимулирующей функциям налога, переложив решение этого вопроса на регионы. На наш взгляд, 100-кратный диапазон изменения налоговых ставок является избыточным. Это может привести к значительной разнице налога в регионах на транспортные средства одинаковой мощности.

Одновременно впервые в Налоговом кодексе РФ отражено понятие экологичности. Теперь при корректировке налоговых ставок региональные законодатели могут учитывать возраст (количество лет, прошедших с года выпуска) и экологический класс транспортного средства.

Следует сказать, что экологическая функция налогов в зарубежных странах используется достаточно давно. В частности, в Германии для автомашин, не оснащенных нейтрализаторами выхлопных газов, был установлен повышенный транспортный налог, что позволило ускорить решение проблемы борьбы с загрязнением окружающей среды транспортными средствами.

В условиях поиска дополнительных финансовых средств регионы, естественно, отдают предпочтение фискальной функции транспортного налога. Однако кризис – это также и сигнал к началу структурных реформ. Поэтому, по мнению авторов, необходимо вернуться к рассмотрению проекта закона о транспортном налоге, отвергнутого Советом Федерации. Его нужно модернизировать, оставив на посткризисный период утвержденную базовую ставку, но при этом введя норму, разрешающую дополнительно увеличить налоговую ставку в два раза в случаях, если:

- транспортное средство не удовлетворяет региональным экологическим нормам, загрязняя окружающую среду; не отвечает требованиям безопасности;
- срок полезного использования транспортного средства приближается или превысил экономически нецелесообразный (например, более 15 лет);
- категория транспортного средства относится к роскоши (эти разъяснения представлены в программах КПРФ и партии «Справедливая Россия»).

Существенное увеличение транспортного налога допустимо (фактически это увеличение налогового бремени физических лиц, имеющих автомобили), когда доля бедного населения снижается, а вероятность перехода представителей среднего класса в категорию малоимущих минимальна. В настоящее время, когда в стране реализуются антикризисные меры и доля малоимущего населения не снижается, роста налогового бремени физических лиц желательно не допускать. За время, предшествующее кризису, и в период его острой фазы доля расходов населения на обязательные платежи и разнообразные взносы (в составе которых уплачиваются также налоги и сборы), по данным Росстата, выросла с 8,3% в 2003 г. до 14,2% в 2009 г. Уровень бедности в России на конец 2009 г., по оценке Всемирного банка, достиг 14% и может составить 12,5% в 2010 г.

Действующий транспортный налог не полностью учитывает теоретические положения в области налогообложения, хотя при этом соблюдаются формальные требования к установлению элементов налога. Большая часть налога собирается с физических лиц: в 2008 г. поступившие от них суммы составили 35,5 млрд руб. (начислено, по данным ФНС России, 48,3 млрд руб.), в то время как с организаций – 17,5 млрд руб. (начислено 17,5 млрд руб.). В 2009 г. поступления составили 42,7 и 19,3 млрд руб. соответственно (на сайте ФНС данных о начислении в 2009 г. на 20.05.2010 не представлено). Налоговые льготы по транспортному налогу предоставляются субъектами России, и их сумма по всей стране в 2008 г. составила для физических лиц 3,6 млрд руб., для организаций – 1,5 млрд руб. [1, 2].

Рассмотрим более подробно изменения в налогообложении автотранспорта в отдельных регионах России.

Особенно сложная ситуация с этим налогом в Калининградской области. Судя по публикациям в прессе, в декабре 2009 г. и в конце января 2010 г. там прошли митинги автовладельцев, недовольных повышением транспортного налога [3]. Калининградская область характеризуется одним из самых высоких показателей обеспеченности автотранспортом населения в России. В области развита автомобильная промышленность, однако производство легковых автомобилей в 2009 г. сократилось и составило 56% от их выпуска в 2008 г. Уровень безработицы в регионе в ноябре-декабре 2009 г. достиг 10,5%, просроченная задолженность по заработной плате на 1 января 2010 г. – 502,2 млн руб.

В 2009 г. в Калининградской области действовали ставки транспортного налога, введенные региональным законом от 11.11.2008 г. № 290, на 2009 и 2010 гг. (**таблица 2** с. 50). Для примера анализировались ставки только в отношении легковых автомобилей.

Как уже отмечалось, Федеральный закон № 282-ФЗ, разрешающий более широко корректировать ставки транспортного налога, был подписан Президентом РФ 28.11.2009 г. и вступил в силу с 01.01.2010 г.

В Калининградской области 30.11.2009 г. был принят закон №397, устанавливающий новые ставки этого налога (**таблица 3** с. 50) с 1 января 2010 г. Закон был опубликован в газете «Комсомольская правда» в Калининграде» (приложение «Официальный вестник») № 179-С от 30.11.2009 г. Как видим, большинство налоговых ставок на 2010 г., исключая ставку для автомашин с мощностью двигателя до 100 л. с., увеличилось по сравнению с ранее установленными на 25-26%. С учетом непростой социально-экономической ситуации, сложившейся в области в конце 2009 г., установление новых повышенных ставок транспортного налога не имеет экономического обоснования, поскольку ухудшает финансовое положение автовладельцев.

В дальнейшем прокурор Калининградской области обратился в суд с иском [4] о признании принятого регио-

нального закона № 397 «О транспортном налоге» недействительным. Как считают в надзорном органе, нормативный акт принят с существенными нарушениями. Во-первых, закон был опубликован 1 декабря 2009 г., т. е. менее чем за месяц до его предполагаемого вступления в силу. Это существенное процедурное нарушение. Согласно Налоговому кодексу РФ (п. 1 ст. 5) закон вступает в силу не ранее 1 месяца со дня его официального опубликования. Не помогла и маленькая хитрость: газетная вкладка, где опубликован закон, была датирована 30 ноября. Однако сам выпуск поступил в продажу только первого декабря.

Во-вторых, Федеральный закон разрешает субъектам РФ повышать ставки транспортного налога более чем в пять раз (по отношению к «базовым ставкам» Налогового кодекса РФ) только с 1 января 2010 г. А это значит, что при налоговом периоде, равном календарному году, изменения могут вводиться только со следующего налогового периода, т. е. с 2011 г. Депутаты Калининградской области утвердили к применению новые ставки, превышающие федеральный «лимит», уже с начала 2010 г. Такое решение привело к январским выступлениям граждан области, недовольных повышением налога. И только после этого были внесены изменения в закон Калининградской области о транспортном налоге (от 29.01.2010 г. № 414 – **таблица 4**), вернувшие налоговые ставки 2010 г. на уровень, установленный законом 2008 г., которые уже были подняты до максимума.

Таким образом, еще в 2008 г. предполагалось увеличить ставки 2010 г. до максимально возможных по Налоговому кодексу РФ, что и было повторно реализовано в законе Калининградской области от 29.01.2010 г. № 414.

Интересно, что в этом законе установлены ставки налога на 5 лет вперед. Динамика изменений налоговых ставок в Калининградской области свидетельствует, что они будут ежегодно увеличиваться, достигнув к 2014 г. 70% максимального уровня по автомобилям всех мощностных диапазонов. Это значит, что налоговое бремя в области планируется сместить в сторону маломощных автомобилей, которыми владеют мало- и среднеобеспеченные слои населения, что нарушает этические принципы налогообложения [5].

Если финансовый региональный орган власти рассчитывает получить дополнительные средства, стоит обратить внимание на льготы, которые предоставляют право на освобождение от уплаты транспортного налога (ст. 7 закона Калининградской области):

- органам управления и подразделениям Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;
- органам и подразделениям Управления внутренних дел;
- органам, подразделениям и предприятиям Управления исполнения наказаний Министерства юстиции России.

Эти плательщики находятся вне зоны управления региона и финансируются из федерального бюджета. По мнению авторов, они должны сначала уплатить налог в региональный бюджет, а затем получить соответствующую компенсацию из федерального.

Далее возникает вопрос: почему региональный закон Калининградской области от 29.01.2010 г. № 414 предусматривает ставки транспортного налога на столь отдаленные периоды – до 2014 г.? Установление общих принципов налогообложения находится в совместном ведении Федерации и ее субъектов, что предусмотрено п. «и» ст.72 Конституции России. Велика вероятность того, что будущие изменения федерального закона вызовут необходимость корректировки действующего регионального. Таков постоянный законотворческий процесс, поэтому лучше было бы значения ставок транспортного налога с 2012 г. считать так называемым рабочим материалом, чтобы без особой надобности не вносить изменения в региональный акт, зависящий от Федерального закона. Можно предположить, что будут приняты предложения депутатов от ЛДПР о включении транспортного налога в акцизы на бензин, и тогда на федеральном уровне транспортный налог утратит силу с 2013 г. Ориентироваться на главу 22 «Акцизы» Налогового кодекса РФ, в которой ставки установлены на три года вперед, также не следует, так как, во-первых, акцизы – это федеральный налог, их установление находится в ведении Российской Федерации и не зависит от решений иных уровней власти, а во-вторых, даже федеральный бюджет строится на плановый трехлетний период, например, до

Таблица 2. Ставки транспортного налога в соответствии с законом Калининградской области от 11.11.2008 г. № 290 для легковых автомобилей

Объект налогообложения – мощность двигателя	Налоговая ставка в руб. за 1 л.с.	
	2009	2010
до 100 л.с. включительно	18	25
свыше 100 л.с. до 150 л.с. включительно	35	35
свыше 150 л.с. до 200 л.с. включительно	50	50
свыше 200 л.с. до 250 л.с. включительно	75	75
свыше 250 л.с.	150	150

Таблица 3. Ставки транспортного налога в соответствии с законом Калининградской области от 30.11.2009 г. № 397 для легковых автомобилей на 2010 г.

Объект налогообложения – мощность двигателя	Налоговая ставка в руб. за 1 л.с.
до 100 л.с. включительно	25
свыше 100 л.с. до 150 л.с. включительно	44
свыше 150 л.с. до 200 л.с. включительно	63
свыше 200 л.с. до 250 л.с. включительно	94
свыше 250 л.с.	188

Таблица 4. Ставки транспортного налога в соответствии с законом Калининградской области от 29.01.2010 г. № 414 для легковых автомобилей

Объект налогообложения – мощность двигателя	Налоговая ставка в руб. за 1 л.с.				
	2010	2011	2012	2013	2014
до 100 л.с. включительно	25	29	31	33	35
свыше 100 л.с. до 150 л.с. включительно	35	40	43	46	48
свыше 150 л.с. до 200 л.с. включительно	50	58	62	65	69
свыше 200 л.с. до 250 л.с. включительно	75	86	92	98	104
свыше 250 л.с.	150	173	185	196	208

Таблица 5. Ставки транспортного налога в соответствии с законами Московской области от 19.09.2008 г. № 120/2008-ОЗ и от 30.11.2009 № 139/2009-ОЗ для легковых автомобилей

Объект налогообложения – мощность двигателя	Налоговая ставка в руб. за 1 л.с.	
	с 2009	с 2010
до 100 л.с. включительно	7	7
свыше 100 л.с. до 150 л.с. включительно	26	29
свыше 150 л.с. до 200 л.с. включительно	39	43
свыше 200 л.с. до 250 л.с. включительно	65	72
свыше 250 л.с.	130	143

2012 г., тогда как в отдельно взятом регионе сделана попытка сформировать вариант части бюджета до 2014 г.

В результате россияне, чьи автомашины зарегистрированы в Калининградской области, были встревожены изменениями налогового законодательства, внесенными в конце 2009 г. Однако на самом деле, как было отмечено ранее, принятые федеральные и региональные решения по транспортному налогу не имели к ним прямого отношения. Во-первых, об этом еще в декабре 2009 г. заявил прокурор Калининградской области, и можно было сразу исправить положение. Во-вторых, ситуацию автовладельцам могли объяснить налоговые консультанты, аудиторы или сама администрация. Но это не было сделано, что и вызвало протестную реакцию населения.

Обе стороны принимали решения в спешном порядке. При этом в отличие от некоторых других регионов законного резерва повышения ставок транспортного налога у законодателей Калининградской области в 2010 г. не было. У граждан оснований по своеобразному оспариванию законодательного акта Калининградской области также не было, поскольку региональный закон был принят с существенными процедурными нарушениями и по Налоговому кодексу РФ должен быть признан не соответствующим закону. И хотя действия сторон в ходе разрешения противоречий можно квалифицировать как спорные, были найдены обоюдно приемлемые решения, и результат оказался весьма демократичным и прогрессивным, отражающим дальнейшее развитие федеративных начал в государстве.

Быстрая реакция автовладельцев на ожидаемое изменение транспортного налога свидетельствует о повышенном внимании со стороны налогоплательщиков к деятельности федеральных законодателей.

Ставки транспортного налога были изменены и в других субъектах Федерации. Например, в Московской области законом от 30.11.2009 г. изменения в размер налоговых ставок введены с 1.01.2010 г. (см. **таблицы 5 и 6**). Закон был опубликован в газете «Ежедневные новости. Подмосковье», № 227 30.11.2009 г. – в день принятия законодателями.

Таким образом, достигнуты сверхбыстрые скорости принятия региональных законов, что в век электроники и развитых каналов телекоммуникаций становится возможным. Действительно, если Федеральный закон от 28.11.2009 г. № 282-ФЗ, на основании которого изменялись ставки транспортного налога в Московской и Калининградской областях, был опубликован 30 ноября 2009 г., то принятие региональных законов областными думами, их подписание губернаторами этих областей и даже публикация текста законов в региональной печати было осуществлено в тот же день – 30 ноября 2009 г.

Ставки транспортного налога для легковых автомобилей в Московской области повышены в пределах, установленных редакцией Налогового кодекса РФ, действующей до 1.01.2010 г., поэтому такого нарушения, которое было допущено в Калининградской области, не произошло.

Для ответа на вопрос, какой редакцией Налогового кодекса РФ пользовались законодатели Московской области при установлении ставок транспортного налога на 2010 г., проанализируем ставки этого налога в отношении ряда других объектов, кроме автомобилей (**таблица 6**).

Таблица 6. Ставки транспортного налога (в руб.) в соответствии с законом Московской области от 30.11.2009 г. № 139/2009-ОЗ в отношении объектов, по которым допущено превышение, не соответствующее Налоговому кодексу РФ

Объект налогообложения	Максимальная ставка по НК РФ на 2010 г.	Установленная законом Московской области налоговая ставка с 2010 г.
Снегоходы, мотосани с мощностью двигателя:		
– до 50 л.с. включительно	25	28
– свыше 50 л.с.	50	55
Катера, моторные лодки и другие водные транспортные средства с мощностью двигателя:		
– до 100 л.с. включительно	50	55
– свыше 100 л.с.	100	110
Яхты и другие парусно-моторные суда с мощностью двигателя:		
– до 100 л.с. включительно	100	110
– свыше 100 л.с.	200	220
Гидроциклы с мощностью двигателя:		
– до 100 л.с. включительно	125	138
– свыше 100 л.с.	250	275
Воздушные транспортные средства		
Самолеты, вертолеты и иные воздушные суда, имеющие двигатели	125	138
Самолеты, имеющие реактивные двигатели (с каждого килограмма силы тяги)	100	110

Из таблицы 6 видно, что законодатели Московской области все же пользовались редакцией Налогового кодекса РФ, еще не вступившей в силу, и, как и их коллеги в Калининградской области поторопились с принятием регионального закона. Вместе с тем, как сказано выше, новая редакция Налогового кодекса РФ расширила полномочия регионов, не отменяя ранее действующих. Изменения, внесенные законом Московской области от 30.11.2009 г. № 139/2009-03, частично удовлетворяют действующей редакции Налогового кодекса РФ.

Таким образом, в 2010 г. в Московской области продолжают действовать и закон от 30.11.2009 г. № 139/2009-03 в

той части, в какой он не противоречит действующей редакции Налогового кодекса РФ, и закон от 19.09.2008 г. № 120/2008-03, по крайней мере в отношении транспортных средств, приведенных в таблице 6.

Федеральные законодательные органы должны принимать и оформлять решения по региональным и местным налогам в такие сроки, чтобы у нижестоящих органов власти оставалось время для рассмотрения и внесения соответствующих изменений. В свою очередь, региональные органы власти, принимая местные налоговые законодательные акты, должны руководствоваться действующим Федеральным законом, обращать внимание, с какого времени закон вступает в силу и когда они имеют право им воспользоваться. В противном случае возникнут сложности с администрированием транспортного или других региональных налогов, и предмет спора будет перенесен в судебные инстанции. Ответчиками от лица государства окажутся налоговые органы, именно они будут фиксировать решения судов в пользу налогоплательщиков и, как следствие, региональные бюджеты не получат часть запланированных сумм налогов. Принятие региональных налоговых законов в рамках совместного предмета ведения Федерации и ее субъектов также должно оставлять время для представителей бизнеса, чтобы они могли просчитать последствия изменений налогового законодательства для своей деятельности, и физических лиц, имеющих имущество, которое является объектом обложения транспортным налогом, или планирующих его приобрести.

Литература

1. *Тютюрюков Н.Н., Тютюрюков В.Н.* Транспортный налог – нарушитель принципов // Налоговая политика и практика. 2007. № 5.
2. *Тютюрюков Н.Н., Чванов Р.А., Тютюрюков В.Н.* Вопросы реформирования региональных и местных налогов: лекция. М: Изд-во РАГС, 2009.
3. *Холмогорова В.* Налог возмутил // Ведомости. 2010. 1 февраля. www.vedomosti.ru. Дата обращения – 01.02.2010 г.
4. http/www.rg.ru/2009/12/15/reg-szapad/isk-anons.html
5. *Тютюрюков Н.Н., Тютюрюков В.Н.* Этические принципы налогообложения: утопия или реальность? // Налоговая политика и практика. 2007. № 10.

Виктория ЛЕДЕНЁВА, Мария КОСТЕЕВА

РОССИЙСКИЕ МОНОГОРОДА В УСЛОВИЯХ КРИЗИСА

Россия находится на пороге масштабной «перестройки» моногородов, которым еще с советских времен досталась зависимость от одного или нескольких заводов-гигантов, связанных единым производством, а вместе с этим и повышенная уязвимость в кризисные моменты. Одни населенные пункты делают ставку на диверсификацию экономики, другие – на модернизацию уже существующих градообразующих предприятий.

Четкого определения термина «моногород» нет. Нормативная правовая база содержит различные положения, закрепляющие понятие градообразующих предприятий.

Так что же такое моногород? В отечественной практике к этому понятию близок термин «город-завод», что предполагает теснейшую связь между функционированием городского поселения и градообразующим предприятием, достаточно крупным, чтобы влиять на все основные аспекты жизни города.

Город можно называть монопрофильным, если присутствуют следующие признаки:

- наличие одного или нескольких однотипных предприятий, относящихся к одной отрасли или обслуживающих один узкий сегмент отраслевого рынка. Все остальные предприятия обслуживают только внутренние нужды города или проживающих в нем людей;
- наличие цепочки технологически связанных предприятий, работающих на один конечный рынок, кроме предприятий, обслуживающих внутренние городские нужды;
- значительная зависимость доходной части городского бюджета от деятельности одного или нескольких крупных предприятий; низкая диверсификация сфер занятости населения (однородный профессиональный состав);
- значительная удаленность от других, более крупных населенных пунктов (что снижает возможности мобильности жителей), при наличии первых двух признаков или в отсутствие развитой инфраструктуры, обеспечивающей связь с внешним миром (дороги автомобильные и железные, телефонная сеть и т. д.) [1].

Межведомственной рабочей группой, созданной в соответствии с приказом Минрегиона России, были одобрены следующие критерии отнесения населенных пунктов к категории монопрофильных:

- наличие предприятия или нескольких предприятий, осуществляющих деятельность в рамках единого производственно-технологического процесса, на

Виктория ЛЕДЕНЁВА – кандидат социологических наук, директор Центра изучения миграционной политики РАГС

Мария КОСТЕЕВА – кандидат социологических наук, помощник депутата Государственной Думы ФС РФ