

Покровская Н. В.

к. э. н.

Санкт-Петербургский государственный университет

НАЛОГИ В ДОХОДАХ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. Ограниченность налоговых полномочий органов местного самоуправления Российской Федерации порождает высокую зависимость бюджетов муниципальных образований от поступлений из бюджетов более высокого уровня. В статье для всех муниципальных образований на территории России обобщаются тенденции передачи бюджетам городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений налоговых поступлений и финансовой помощи властями субъектов Российской Федерации, следствием которых явилось снижение фискальной самостоятельности российских муниципалитетов.

Ключевые слова: местные налоги, местные бюджеты, доходы местных бюджетов, доходы городских округов, муниципальные доходы.

Pokrovskaja N. V.

PhD in Economics

Saint Petersburg State University

TAXES IN INCOME OF LOCAL BUDGETS IN THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. We study recent trends of local budget revenue sources formation in Russia. We analyze the results of regional choice between giving to municipalities tax revenues or transfers. For whole territory of Russia we summarize trends in transferring by region to local budgets tax revenues and financial aid authorities.

Key words: local tax, local revenue, local budget revenue, budgets of urban districts, municipal revenue.

JEL Classification: H 72, E 62, H 22.

Покровська Н. В.

к. е. н.

Санкт-Петербурзький державний університет

ПОДАТКИ В ДОХОДАХ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В РОСІЙСЬКІЙ ФЕДЕРАЦІЇ

Анотація. Обмеженість податкових повноважень органів місцевого самоврядування Російської Федерації породжує високу залежність бюджетів муніципальних утворень від надходжень з бюджетів вищого рівня. У статті для всіх муніципальних утворень на території Росії узагальнюються тенденції передачі бюджетам міських округів, муніципальних районів, міських і сільських поселень податкових надходжень і фінансової допомоги владою суб'єктів Російської Федерації, наслідком яких стало зниження фискальної самостійності російських муніципалітетів.

Ключові слова: місцеві податки, місцеві бюджети, доходи місцевих бюджетів, доходи міських округів, муніципальні доходи.

Залогом реального існування місцевого самоуправління є наділення його органів адекватними фінансовими джерелами, достаточними для рішення стоящих перед ним задач. Задача підвищення самостійності податкових доходів місцевих органів влади актуальна для унітарних держав – незважаючи на введення Податкового кодексу, дані свідчення бюджету України в 2011 р. красномовно

свидетельствуют о фискальной несостоятельности местных налогов [1; с. 454]; отсутствие законодательно закрепленных местных налогов в Латвии не мотивирует местные органы власти к развитию собственной доходной базы [2; с. 40], но особенно острой она является для федеративных государств [3; с. 14], в том числе для Российской Федерации.

В настоящее время в России регулирование местных налоговых доходов на федеральном уровне исчерпывается установлением в качестве местного налога на имущество физических лиц и земельного налога, передачей определенных полномочий по определению основных элементов и всей суммы поступлений по единому налогу на вмененный доход и закреплением долей налога на доходы физических лиц и единого сельскохозяйственного налога. Региональным властям предоставлено право передавать муниципалитетам часть собственных поступлений по федеральным и региональным налогам или регулировать местные доходы посредством межбюджетных трансфертов. В связи с низкой значимостью для доходов муниципалитетов непосредственно местных налогов, актуальным становится выявление тенденций передачи налоговых поступлений и финансовой помощи властями субъектов РФ для регулирования доходов местных бюджетов, общих для всей территории России

В таблице 1 представлена характеристика местных бюджетов 81 региона Российской Федерации (без г. Москва и Санкт-Петербург, организация местных финансов которых специфична) в 2010г. по типам муниципальных образований.

Таблица 1

Бюджеты городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений в 2010г.

	Сводный местный бюджет субъекта РФ	Сводные бюджеты городских округов	Сводные бюджеты муниципальных районов	Сводные бюджеты городск. и сельск. поселений
1. Доля поступлений по налогам в доходах бюджетов				
Среднее значение	29%	42%	18%	26%
Стандартное отклонение	8%	9%	7%	11%
Коэффициент вариации	26%	22%	41%	42%
Наибольшее значение	44%	63%	41%	60%
Наименьшее значение	11%	17%	4%	4%
Размах вариации	75%	73%	90%	93%
2. Доля безвозмездных поступлений в доходах бюджетов				
Среднее значение	62%	46%	77%	65%
Стандартное отклонение	10%	12%	9%	14%
Коэффициент вариации	16%	25%	12%	21%
Наибольшее значение	89%	82%	95%	96%
Наименьшее значение	39%	26%	44%	25%
Размах вариации	57%	68%	54%	74%
3. Значимость различных типов муниципальных образований в сводном местном бюджете				
Расходы	100%	49,8%	40,1%	10,1%
Доходы	100%	49,6%	40,1%	10,3%
Поступления по налогам	100%	63,5%	26,1%	9,9%
Количество муниципальных образований, шт.		515	1824	20729

Источник: рассчитано автором по [4].

Наибольшую значимость в сводном местном бюджете в 2010г. имеют бюджеты городских округов (50% доходов и расходов, 64% всех поступлений по налогам, которые и обеспечивают в среднем 42% доходов за счет налогов при наименьших по сравнению с остальными типами муниципальных образований различиях между регионами; безвозмездные поступления формируют в среднем 46% доходов бюджетов городских округов). На долю муниципальных районов приходится 40% доходов и расходов местного самоуправления, но только 26% налоговых поступлений; доля налогов в доходах составляет от 41% до 4%; структура доходов данных типов муниципалитетов более неравномерна, в среднем 77% доходов обеспечивается за счет безвозмездных поступлений. Несмотря на то, что наибольшее число муниципалитетов приходится именно на городские и сельские поселения (более двадцати тысяч штук), они обеспечивают всего лишь 10% местных доходов и расходов, налоги покрывают в среднем четверть их доходов при достаточно больших различиях между территориями.

В местных бюджетах регионов налоги обеспечивают от 11% до 44% (в среднем 29%) доходов при коэффициенте вариации 26%: средняя доля безвозмездных поступлений 62%. Среди доходов местных бюджетов субъектов Федерации наблюдаются значительно меньшие различия в доле безвозмездных поступлений, чем налогов.

Для более подробной характеристики роли налогов в доходах муниципальных образований, были рассмотрены 10% городских округов с наибольшей долей поступлений по налогам в 2010г. По итогам анализа данных можно сделать три существенных вывода – во-первых, наибольшая доля налоговых доходов наблюдается у столиц субъектов Федерации (17 из 30 выбранных городов); во-вторых, даже те муниципалитеты, в которых наблюдается наибольшая величина налоговых доходов, формируют бюджет за счет них не более чем на 72%, причем от 15% до 47% доходов покрывается за счет трансфертов (данная доля без учета субвенций, переданных на финансирование определенных расходов, составляет от 4% до 22%); тридцать крупнейших по доле налогов в доходах городских округов замыкаются значением 53%, таким образом, исключительно закрепленных за муниципальными образованиями поступлений по налогам недостаточно для формирования доходов в абсолютном большинстве случаев. В-третьих, тридцать муниципалитетов с наибольшей долей поступлений по налогам из 307 доступных для анализа расположены в двадцати одном субъекте Федерации, что дает основания для предположения, что на налоговые доходы местных бюджетов существенное значение оказывает политика их формирования региональными властями.

Для выделения показателей, оказывающих влияние на величину налоговых доходов, была рассчитана корреляция основных параметров местных бюджетов и бюджетов городских округов с численностью населения; уровнем развития территории (валовой региональный продукт для сводного местного бюджета региона); площадью территории (только для городских округов); величиной закрепленной на федеральном уровне доли отчисления в местные бюджеты налога на доходы физических лиц. Выявлено отсутствие связи основных параметров бюджетов городских округов с их площадью. Коэффициент корреляции с валовым региональным продуктом доходов местных бюджетов составил 73%, поступлений по налогам – 66%, хотя связь этих показателей с доходами и налогами региональных бюджетов выше (80% и 81% соответственно). С экономическим развитием территории значимо не связаны также и поступления в местный бюджет по налогу на прибыль организаций (12%, хотя на уровне субъекта Федерации коэффициент корреляции равен 92%), налогу при применении упрощенной системы налогообложения и единому сельскохозяйственному налогу, но связь для единого налога на вмененный доход составила 58%, а для налога

на доходы физических лиц - 69% (что, очевидно, связано с уплатой налога у источника дохода работодателем). Несколько больше, чем с валовым региональным продуктом, корреляция с численностью населения территории – но и она исчерпывается 83% для доходов местных бюджетов и 85% для поступлений по налогам в местные бюджеты и 71% и 67% для бюджетов городских округов соответственно. Наибольшая зависимость наблюдается между численностью населения и земельным налогом, налогами на имущество и на доходы физических лиц (налогами, плательщиками по которым являются физические лица) и единым налогом на вмененный доход (которым, прежде всего, облагаются услуги населению).

Самая же высокая связь доходов (94%), расходов (93%) и налогов (98%) была обнаружена для поступлений по налогу на доходы физических лиц в консолидированный бюджет субъекта Федерации (то же самое справедливо для показателей бюджетов городских округов и поступлений по налогу на доходы физических лиц, зачисляемым в эти бюджеты). Это можно объяснить тем, что поступления по налогу на доходы физических лиц в региональном бюджете отражают несколько параметров, в совокупности оказывающих влияние на показатели местных бюджетов.

При характеристике долей различных налогов в доходах сводных местных бюджетов субъекта Федерации в первую очередь, внимание на себя обращает налог на доходы физических лиц (в среднем 19% доходов), далее из тех налогов, которые взимаются во всех регионах, следует земельный налог (3,5%), единый налог на вмененный доход (2,3%). Помимо закрепленных на федеральном уровне, в местные бюджеты передаются: налог на прибыль организаций (его поступления в среднем являются вторыми по доле в доходах после НДФЛ и, налог в связи с упрощенной системой налогообложения, транспортный налог, налог на имущество организаций, налог на добычу полезных ископаемых, акцизы, сборы за пользование объектами животного мира.

Таким образом, все налоги, зачисляемые в региональные бюджеты, в различном размере могут передаваться на местный уровень. Но значимость этих налогов для местных бюджетов очень различается, что связано с фискальным потенциалом налога, переданной долей и частотой передачи налога.

В таблице 2 охарактеризована связь между шириной палитры налогов, передаваемых регионами муниципалитетам, и значимостью поступлений по налогам. Все шесть дополнительных налога одновременно переданы местным властям только в Республике Адыгея, что обеспечило сводному местному бюджету формирование за счет налогов 32% доходов. В одном из четырех регионов, передающих муниципалитетам поступления по 5 налогам – Республике Алтай (полностью переданы в местные бюджеты налог в связи с применением упрощенной системы налогообложения, транспортный налог и налог на добычу полезных ископаемых) значимость поступлений по налогам всего 18% (74 место из 81). Больше половины регионов передают местным властям поступления не более чем по двум налогам, причем полная передача поступлений по более чем двум налогам осуществлена лишь в 7 из них.

Все субъекты Федерации, в зависимости от количества передаваемых им налогов, были разделены на 2 группы – если поступления по налогам в доходах бюджетов были меньше и больше среднего значения 29%. Общее число субъектов РФ разделилось на 2 группы (больше и меньше среднего) достаточно равномерно – в 40 сводных местных бюджетах доля менее 29%, в 41- более 29%. Хотя схемы закрепления налогов за муниципалитетами весьма различаются по количеству и комбинации налогов, по передаваемой их доле, нельзя сделать вывод о большей значимости

налоговых доходов для местных бюджетов в регионах, передающих большую часть налогов муниципалитетам.

Таблица 2

*Передача региональными властями поступлений по налогам
в местные бюджеты в 2010г.*

	Количество субъектов РФ	Количество субъектов, налоговые доходы местных бюджетов которых	
		меньше среднего значения (29%)	больше среднего значения (29%)
Передача поступлений по налогу (частичная или полная) региональными властями муниципалитетам (помимо дополнительной к федеральной доли НДФЛ)			
Нет переданных налогов	26	13	13
1 переданный налог	11	7	4
2 переданных налога	21	10	11
3 переданных налога	13	6	7
4 переданных налога	5	3	2
5 переданных налогов	4	1	3
6 переданных налогов	1	0	1
Полная передача поступлений по налогу региональными властями муниципалитетам			
Нет полностью переданных налогов	55	27	28
1 полностью переданный налог	19	9	10
2 полностью переданных налога	6	3	3
3 полностью переданных налога	1	1	0

Источник: рассчитано автором по [4].

Анализ соотношения значимости поступлений по налогам в доходах консолидированных бюджетов (без налогов, закрепленных на федеральном уровне за муниципальными образованиями) – то есть тех поступлений, которые потенциально могут быть переданы в бюджет, и реально переданных властями субъектов Федерации налогов позволил сделать вывод о том, что больший процент переданных региональными властями в местные бюджеты доходов от налогов наблюдается в регионах, получающих большие поступления по налогам. Однако обратно не всегда верно – субъекты Федерации, в которых налоги обеспечивают значимую часть бюджета, не всегда предпочитают формировать доходы муниципальных образований за счет передачи налогов. Яркими примерами в этом случае служат Ямало-ненецкий автономный округ (налоги составляют 77% доходов бюджета округа, но часть их них, переданная на местный уровень формирует лишь 9% доходов при 71% безвозмездных поступлений, Тюменская область (67% доходов в виде налогов, но значимость закрепляемых за муниципальным бюджетам налогов исчерпывается только 4% доходов на фоне 80% трансфертов).

Таким образом, выбор в пользу передачи финансовой помощи вместо доли от федеральных или региональных налогов, осуществляется субъектами Федерации не всегда по причине недостаточного налогового потенциала территории. Этот выбор является результатом компромисса фискальных интересов региональных и местных властей и зачастую объясняется стремлением на уровне субъекта Федерации осуществлять финансовое выравнивание территорий.

Результаты подобной политики можно было наблюдать в кризисный период 2008-2009 гг. За счет зачисления в местные бюджеты относительно слабо связанных со снижением экономической активности налогов, а также высокой роли трансфертов из

вышестоящих бюджетов, доходы муниципалитетов во второй половине 2000-х гг. оставались самыми стабильными в бюджетной системе. Позитивное влияние подобной структуры наблюдалось лишь в период экономического спада. При снижении кризисных явлений, рост доходов и налогов местных органов власти произошел на более низком уровне, чем на уровне субъектов федерации.

По итогам обсуждения различных проектов, предполагавших увеличение финансовой самостоятельности местных органов власти в начале XXI в., федеральным центром был сделан выбор в пользу минимальных налоговых полномочий муниципальных образований, регулированием налоговых доходов местных бюджетов на федеральном уровне на самом низком за последние 20 лет уровне и передаче права региональным властям закреплять часть собственных налоговых поступлений за муниципалитетами. Несмотря на существенную долю передачи налоговых поступлений в местные бюджеты в 1990-е гг., в 2000-е гг. наблюдается выраженное снижение доли передаваемых налогов на региональном уровне. Власти субъектов Федерации предпочитают (это относится даже к наиболее фискально благополучным территориям) регулировать доходы муниципальных образований посредством передачи межбюджетных трансфертов; происходит централизация налогов на региональном уровне. В настоящий момент в распределении финансовых ресурсов в пользу местных органов власти отдан приоритет финансовому выравниванию территорий, преимущества чего были наглядно продемонстрированы в 2008-2009 гг. Однако обратной стороной опоры на выравнивание доходов явилось наибольшее за современную историю России снижение финансовой самостоятельности местных властей.

Литература

1. Налоговые системы. Методология развития. / Под ред. И.А. Майбурова, Ю.Б. Иванова. М. ЮНИТИ-ДАНА, 2012. 463с.
2. Иванов В.В., Строгнацкая О.А. Система выравнивания финансов самоуправления в Латвии // Финансы и бизнес. 2009. №1. С. 35-49
3. Иванов В.В. Типология межбюджетных отношений и моделей бюджетного федерализма // Вестник МГТУ. 2010. Том 13, №1. С. 5-14.
4. Отчетность об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов в 2010г. Федеральное казначейство РФ <http://www.roskazna.ru/byudzheto-v-subektov-rf-i-mestnykh-byudzheto-v>.

Статья надійшла до редакції 16.09.2013

References

1. Maybyrov I. A., Yvanov Yu. B. (Ed.) (2012). Nalogovye sistemy. Metodolohiya razvityya. Moskva: YuNITI-DANA.
2. Ivanov V. V., Strogatskaya O. A. (2009). Sistema vyravnivaniya finansov samoypravleniya v Latvii. *Fynansy I biznes*, 1, 35-49.
3. Ivanov V. V. (2010). Tipolohiya mezhdzhuzhetnykh otnosheniy i modeley budzhethnoy federalizma. *Vestnik MHTU*. Tom 13, 1, 5-14.
4. *Otchetnost ob ispolnenii budzheto-v subektov Rossiyskoy Federatsii i mestnykh budzheto-v v 2010 g.* Federalnoe kaznacheystvo RF. Retrieved from <http://www.roskazna.ru/byudzheto-v-subektov-rf-i-mestnykh-byudzheto-v>.

Received 16.09.2013