

УДК 336.22

DOI [10.17150/2072-0904.2015.6\(3\).8](https://doi.org/10.17150/2072-0904.2015.6(3).8)

Н. В. Покровская

*Санкт-Петербургский государственный университет,
г. Санкт-Петербург, Российская Федерация*

РОЛЬ НАЛОГОВЫХ ТРАНСФЕРТОВ В ФОРМИРОВАНИИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье охарактеризована значимость налоговых доходов местных бюджетов, передаваемых им по решению федеральных или региональных властей. На основании анализа статистических данных об исполнении местных бюджетов показано, что снижение с 2012 г. доли налога на доходы физических лиц, закрепленной за муниципальными образованиями на федеральном уровне, в существенной степени повысило роль налоговых поступлений, передаваемых в бюджеты муниципалитетов властями субъектов Российской Федерации. По итогам анализа сделан вывод о том, что политика региональных властей, ориентированная на активное регулирование местных бюджетов посредством перераспределения налоговых доходов, не всегда имеет результатом снижение значимости для муниципальных образований безвозмездных поступлений из бюджетов вышестоящих уровней. С учетом полученных результатов предложено обеспечить местным бюджетам компенсацию выпадающих налоговых доходов.

Ключевые слова. Местные налоги; доходы местных бюджетов.

Информация о статье. Дата поступления 9 марта 2015 г.; дата принятия к печати 31 марта 2015 г.; дата онлайн-размещения 5 мая 2015 г.

N. V. Pokrovskaya

*Saint-Petersburg State University,
Saint-Petersburg, Russian Federation*

ROLE OF TAX TRANSFERS IN FORMING LOCAL BUDGETS IN RUSSIAN FEDERATION

Abstract. The article characterizes the significance of tax benefits for local budgets allocated to them through decisions of federal or regional authorities. Using the statistical data of local budget performance it shows that the decrease since 2012 of the share of profits tax from individuals, assigned to municipal entities at the federal level, has significantly increased the role of tax revenues allocated to municipal budgets by subjects of the Russian Federation. Following the results, a conclusion is made that the regional authorities' policy focused on active regulation of local budgets through tax benefit redistribution not always results in decreasing the significance of uncompensated receipts from higher-level levels for municipal entities. Considering the results obtained it is proposed to provide the local budgets with compensation for shortfalls in tax benefits.

Keywords. Local taxes; local budget revenue.

Article info. Received March 9, 2015; accepted March 31, 2015; available online May 5, 2015.

Проблема реализации задекларированной в ст. 12 Конституции РФ финансовой самостоятельности местного самоуправления остается нерешенной уже более 20 лет [4; 6, с. 370–378; 7, с. 310–323; 8, с. 60–86; 9, с. 36; 16, с. 396–416 и др.]. При этом традиционно применяемыми на практике инструментами обеспечения этой финансовой состоятельности являются предоставление местным органам власти широких налоговых полномочий; предоставление полномочий в

рамках ограничений, заданных на вышестоящих уровнях власти; разделение поступлений по налогу в отсутствии налоговых полномочий, а также передача доходов в виде безвозмездных перечислений. В первых трех случаях возникают налоговые доходы, зачисляемые в бюджеты муниципалитетов в результате решений местных органов власти, федеральных и региональных властей. Безвозмездные поступления из вышестоящих бюджетов представляют собой также перераспределение налоговых доходов, однако источник их не обязательно связан с территорией, в бюджет которой они передаются, в результате чего на местном уровне может нарушаться принцип выгод от общественных услуг [14, с. 104]. В большинстве государств приоритет регулирования межбюджетных отношений принадлежит центру, который определяет источники налоговых доходов на региональном и местном уровнях. Полномочия региональных властей по распределению финансовых ресурсов в пользу муниципалитетов вызывает параллельное существование различных методов и инструментов регулирования на отдельных территориях государства. Соотношение между сферами регламентирования доходов местных бюджетов федеральными и региональными властями, а также избранными для этого инструментами предопределяют финансовые источники и полномочия местного самоуправления¹.

В настоящее время налоговые доходы местных бюджетов России в большей мере регулируются федеральными и региональными властями, чем формируются за счет местных налогов (табл. 1). Исследование соотношения налоговых поступлений, переданных на федеральном уровне, а также политики региональных властей по регулированию доходов муниципальных образований, причин и последствий выбора властями субъектов Федерации тех или иных инструментов регулирования позволит корректно оценить перспективы развития местного финансового хозяйства в России.

Таблица 1

**Структура налоговых доходов сводного местного бюджета России
в 2007–2013 гг., %**

Статьи доходов	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Безвозмездные поступления	60	59	61	59	61	62	61
Налоговые доходы	29	30	30	31	29	30	31
Местные налоги	6,0	5,5	7,0	7,0	6,0	7,0	7,0
Поступления по налогам, переданные по решениям федеральных властей	14	15	15	16	15	11	11
Поступления по налогам, переданные по решениям региональных властей	9	9,5	8	8	8	12	13
В том числе:							
Федеральные налоги	7,9	7,9	6,7	6,4	6,3	11,0	11,5
Налог на доходы физических лиц	6,1	5,9	5,9	5,7	5,5	10,7	11,1
Налог на прибыль	1,7	1,6	0,5	0,7	0,7	0,3	0,3
Региональные налоги	1,1	1,6	1,3	1,6	1,7	1,0	1,5
Налог в связи с применением упрощенной системы налогообложения	0,6	0,7	0,6	0,7	0,7	0,7	1,2
Налог на имущество организаций	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5	0,1	0,2

Примечание. Без учета местных бюджетов г. Москвы и Санкт-Петербурга, организация финансирования местного самоуправления которых специфична.

Составлено по данным отчетности Федерального казначейства России об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов в 2007–2013 гг.

На федеральном уровне осуществляется регулирование доходов всех уровней бюджетной системы в первую очередь путем распределения полномочий

¹ О регулировании налоговых доходов местных бюджетов зарубежных стран см.: [2; 13].

по установлению налогов. С этой точки зрения, местные налоги также являются источником формирования доходов бюджетов муниципалитетов вследствие решений федеральных властей. При этом в настоящее время к местным налогам можно отнести не только непосредственно упомянутые в качестве таковых в Налоговом кодексе РФ земельный налог и налог на имущество физических лиц, но и единый налог на вмененный доход, поступления по которому с 2011 г. полностью зачисляются в местный бюджет¹, а местным органам власти предоставлены полномочия (в рамках ограничений) по определению налоговой базы по налогу. Местные налоги не играют важнейшей роли для доходов муниципалитетов — они формируют порядка 6–7 % совокупных доходов и 20–23 % налоговых доходов местных бюджетов (см. табл. 1). В рамках централизованной налоговой системы России гармонизация налоговых интересов всех уровней власти включает в себя разграничение не только налоговых полномочий, но и налоговых доходов [11, с. 36].

В ходе становления российской модели фискального федерализма приоритет отдавался регламентированию межбюджетных отношений между центром и региональными бюджетами. В первой половине 1990-х гг. субъекты Федерации сами во многом определяли свои права и полномочия, которые закреплялись в отдельных соглашениях между ними и федеральным центром [1, с. 3]. Местным органам власти были предоставлены наибольшие в современной российской истории налоговые полномочия, и их доходы регулировались преимущественно на региональном уровне. Регламентирование федеральными властями политики регионов по передаче части налоговых поступлений муниципалитетам было начато с 1997 г. Происходящее с начала 2000-х гг. расширение самостоятельности в сфере налогово-бюджетной политики [3, с. 77] было реализовано в пользу региональных, но не местных властей. В результате серии налоговых и бюджетных реформ конца 1990-х — начала 2000-х гг. налоговые полномочия местных властей существенно сократились, основой регулирования доходов муниципальных образований стали безвозмездные перечисления.

С 2005 г. на федеральном уровне за местными бюджетами были закреплены на постоянной основе 30 % поступлений по НДС и 60 % поступлений по единому сельскохозяйственному налогу. С 2011 г. доля единого сельскохозяйственного налога была увеличена до 70 %, со следующего года происходит последовательное снижение предусмотренной федеральными властями доли налога на доходы физических лиц (НДФЛ), зачисляемой в местные бюджеты (до 20 % с 2012 г. и до 15 % с 2014 г.). С 2013 г. муниципальным образованиям передано 100 % поступлений от патентной системы налогообложения, призванной в будущем заменить единый налог на вмененный доход.

В 2007–2011 гг. основная часть налоговых доходов сводных местных бюджетов субъектов Федерации², по данным Федерального казначейства РФ, (см. табл. 1) формировалась за счет налогов, закрепленных на федеральном уровне, в первую очередь (более чем на 90 %) — НДФЛ. В указанный период налоги, переданные федеральными властями, преобладали в налоговых поступлениях сводных местных бюджетов более чем в 70 субъектов Федерации из 81.

С 2012 г. после снижения гарантированной местным бюджетам доли НДФЛ соотношение между налоговыми трансфертами изменяется. В 2012–2013 гг. преобладают налоговые поступления, распределяемые региональными вла-

¹ С 2005 г. в местные бюджеты зачислялось 90 % поступлений по единому налогу на вмененный доход, а оставшиеся 10 % поступали в бюджеты внебюджетных фондов.

² В сводный местный бюджет субъекта Федерации были объединены бюджеты городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений. В связи с особенностью формирования доходов местных бюджетов городов федерального значения Москва и Санкт-Петербург были исключены из анализа.

стями, как в целом в анализируемом сводном местном бюджете государства, так и в сводных бюджетах более чем 50 субъектов Федерации.

Неравномерность экономического развития регионов, порождающая неравенство в экономическом и налоговом потенциалах территорий [12, с. 109], ограничивает возможности регулирования доходов муниципалитетов путем введения единых для всей территории России нормативов передачи части налоговых поступлений и предполагает дальнейшее перераспределение налоговых поступлений на уровне субъектов Федерации.

С 2005 по 2010 г. система регламентирования налоговых доходов местных бюджетов федеральными властями оставалась неизменной, однако региональная политика по регулированию доходов муниципалитетов подвергалась регулярным изменениям — методом проб и ошибок в изменяющихся экономических условиях финансового кризиса регионы выбирали наиболее эффективные для них инструменты формирования местных бюджетов.

Стабильное преобладание в доходах муниципалитетов безвозмездных поступлений красноречиво свидетельствует о том, что налоговые трансферты не стали основным способом регулирования бюджетов местного уровня. Среди последних лидируют поступления по федеральным налогам, наиболее фискально значимым в российской налоговой системе. С момента отмены обязательного зачисления части налога на прибыль организаций в местные бюджеты объем передачи поступлений по данному налогу региональными властями значительно сокращается (снизилось как число субъектов Федерации, направляющих часть данного налога муниципалитетам — с 40 в 2005 г. до 7 в 2013 г. (табл. 2), так и закрепляемая доля налога [5, с. 273]), что отразилось на доходах местных бюджетов соответствующих регионов. Наибольшая доля налоговых доходов, перераспределенных по решениям региональных властей, как и в случае соответствующих доходов вследствие решений федеральных властей обеспечивается за счет НДФЛ.

Таблица 2

Поступления по налогам в доходах сводных местных бюджетов субъектов Федерации в 2013 г., %

Налоговые доходы	Количество субъектов Федерации, шт.	Передаваемая доля поступлений, среднее значение	Поступления по налогу в доходах сводного местного бюджета, среднее значение
Налог на доходы физических лиц	81	22	11,1
Единый сельскохозяйственный налог	81	29	0,04
Налог в связи с упрощенной системой налогообложения	31	60	1,2
Налог на добычу полезных ископаемых	14	64	0,04
Налог на имущество организаций	12	22	0,2
Налог на прибыль	8	7	0,3
Налог на игорный бизнес	8	70	0,0004
Транспортный налог	7	57	0,1
Акцизы	5	1	0,01
Сборы за пользование объектами животного мира	4	94	0,0004

Примечание. Без учета местных бюджетов г. Москвы и Санкт-Петербурга, организация финансирования местного самоуправления которых специфична.

Составлено по данным отчетности Федерального казначейства России об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов в 2007–2013 гг.

В 2013 г. во всех регионах, включенных в анализ (без г. Москвы и Санкт-Петербурга), в бюджеты муниципалитетов направлялись доли НДФЛ и единого сельскохозяйственного налога, превышающие значение, закрепленное на федеральном уровне. При зачислении в 2013 г. согласно ст. 56 Бюджетного кодекса РФ в местные бюджеты не менее 20 % поступлений по НДФЛ, реально передаваемая доля в среднем была 42 % (соответствующая доля вследствие решений региональных властей составила в среднем 22 % поступлений в консолидированный бюджет субъекта Федерации (см. табл. 2)). В 22 регионах эта доля была от 16 до 20 %, в 6 — свыше 25 %, в большинстве субъектов Федерации — от 20 до 25 %.

Вторым по значимости для формирования доходов (среди налоговых трансфертов региональных властей) стал налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения. Показательно, что масштабы закрепления части этого налога существенно превосходят соответствующие масштабы налога на прибыль организаций¹.

Несмотря на то, что в 6 из 14 субъектах Федерации поступления по налогу на добычу полезных ископаемых региональных бюджетов полностью передаются муниципальным образованиям, они не играют существенного значения для их доходов. Примечательно и то, что хотя в теории налогов именно поимущественные налоги признаны наиболее подходящими для местного уровня, налог на имущество организаций направляется в местные бюджеты лишь в 12 субъектах Федерации (с наибольшей передаваемой долей 50 % в республиках Алтай, Адыгея и Карачаево-Черкесия), транспортный налог — в 7 субъектах.

Анализ последствий региональной политики по закреплению части налоговых доходов за местным бюджетом показал, что активное перераспределение налоговых поступлений (в 2013 г. в 9 субъектах Федерации муниципалитетам передавались поступления по трем и более налогам²) не всегда сопровождается сокращением доли безвозмездных поступлений в доходах местных бюджетов. В Калужской области, где в местные бюджеты зачисляется 100 % налога при применении упрощенной системы налогообложения, 7 % налога на имущество организаций и 1 % налога на прибыль, безвозмездные поступления формируют 54 % доходов местного самоуправления; а в Республике Алтай, несмотря на полное зачисление в бюджеты муниципалитетов налога при применении упрощенной системы налогообложения, налога на добычу полезных ископаемых, сборов за пользование объектами животного мира и половины поступлений по налогу на имущество — безвозмездные поступления составляют 75 % доходов. Даже закрепление за местным уровнем существенной доли большего количества налогов регионального бюджета не всегда способно обеспечить муниципалитетам значимую долю налоговых доходов.

Несмотря на возможность перераспределения в пользу местных бюджетов поступлений по более чем 10 налогам, наиболее значимыми для российских муниципалитетов остаются доходы от НДФЛ. В связи с этим снижение доли налога, переданного на федеральном уровне (с 2014 г. вдвое по сравнению с 2005–2011 гг.), способно вызвать существенное сокращение налоговых доходов местных бюджетов, которое вряд ли будет компенсировано возрастающими поступлениями по налогу на имущество физических лиц.

¹ Сложившуюся практику регионов по передаче налога на прибыль в местные бюджеты важно учитывать при анализе предложений по обязательному закреплению части налога за местным уровнем на всей территории страны, представленным в: [10, с. 11; 15, с. 14].

² Калужская, Кировская, Пензенская и Челябинская области; республики Адыгея, Алтай, Саха (Якутия), Ямало-Ненецкий автономный округ, Алтайский край.

Список использованной литературы

1. Иванов В. В. Развитие бюджетно-налогового федерализма в России / В. В. Иванов // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 5, Экономика. — 2001. — Вып. 1. — С. 3–9.
2. Иванов В. В. Система выравнивания финансов самоуправления в Латвии / В. В. Иванов, О. А. Строгнацкая // Финансы и бизнес. — 2009. — № 1. — С. 35–40.
3. Иванов В. В. Эволюция межбюджетных отношений в современной России / В. В. Иванов // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 5, Экономика. — 2010. — Вып. 2. — С. 66–78.
4. Киреенко А. П. Проявления региональной налоговой политики в условиях российского бюджетного федерализма / А. П. Киреенко, Е. Н. Орлова // Регион: экономика и социология. — 2014. — № 1 (81). — С. 193–217.
5. Налоги и налогообложение. Палитра современных проблем : монография / под ред. И. А. Майбунова, Ю. Б. Иванова. — М. : Юнити-Дана, 2014. — 375 с.
6. Налоговая политика. Теория и практика : учебник / И. А. Майбунов, М. Д. Абрамов, Г. А. Агарков [и др.] ; под ред. И. А. Майбунова. — М. : Юнити-Дана, 2010. — 519 с.
7. Налоговые реформы. Теория и практика : монография / под ред. И. А. Майбунова, Ю. Б. Иванова. — М. : Юнити-Дана, 2012. — 463 с.
8. Налоговый менеджмент. Продвинутый курс : учеб. для магистрантов / под ред. И. А. Майбунова, Ю. Б. Иванова. — М. : Юнити-Дана, 2014. — 560 с.
9. Орлова Е. Н. Роль налоговых расходов местных бюджетов в формировании налогового потенциала / Е. Н. Орлова, С. С. Быков // Проблемы экономики. — 2012. — № 3. — С. 36–46.
10. Пансков В. Г. К вопросу о самостоятельности бюджетов / В. Г. Пансков // Финансы. — 2010. — № 6. — С. 8–14.
11. Пинская М. Р. Сочетание налоговых интересов всех уровней власти / М. Р. Пинская // Финансы. — 2010. — № 6. — С. 34–38.
12. Пинская М. Р. Усиление налоговых методов формирования субфедеральных бюджетов / М. Р. Пинская // Федерализм. — 2009. — № 3 (55). — С. 109–116.
13. Покровская Н. В. Налоги в доходах местных бюджетов стран ОЭСР / Н. В. Покровская // Экономика. Налоги. Право. — 2014. — № 3. — С. 33–37.
14. Салина Н. В. Принцип эквивалентности услуг в местных финансах / Н. В. Салина // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 5, Экономика. — 2011. — Вып. 4. — С. 99–106.
15. Смирнов С. А. Об оптимальной структуре налоговых доходов местных бюджетов / С. А. Смирнов, А. Р. Горюнов, А. В. Кузьмичёв // Налоговая политика и практика. — 2011. — № 1. — С. 11–16.
16. Экономика налоговых реформ: монография / под ред. И. А. Майбунова, Ю. Б. Иванова, Л. Л. Тарангул. — Киев : Алерта, 2013. — 432 с.

References

1. Ivanov V. V. Development of budget-tax federalism in Russia. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo universitete. Seriya 5, Ekonomika* = *Vestnik of Saint-Petersburg University. Series 3. Economy*, 2001, iss. 1, pp. 3–9. (In Russian).
2. Ivanov V. V. Evolution of inter-budget relationships in today's Russia. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo universitete. Seriya 5, Ekonomika* = *Vestnik of Saint-Petersburg University. Series 3. Economy*, 2010, iss. 2, pp. 66–78. (In Russian).
3. Ivanov V. V., Strogatskaya O. A. System of levelling self-governmental finance in Latvia. *Finansy i biznes* = *Finance and Business*, 2009, no. 1, pp. 35–40. (In Russian).
4. Kireyenko A. P., Orlova E. N. Manifestation of regional tax policy in terms of the Russian budget federalism. *Region: ekonomika i sotsiologiya* = *Region: Economics and Sociology*, 2014, no. 1 (81), pp. 193–217. (In Russian).
5. Maiburov I. A., Ivanov Yu. B. (eds). *Nalogi i nalogoblozhenie. Palitra sovremennykh problem* [Taxes and taxation. The gamut of current problems]. Moscow, Yuniti-Dana Publ., 2014. 375 p.
6. Maiburov I. A., Abramov M. D., Agarkov G. A. et. al. *Nalogovaya politika. Teoriya i praktika* [Tax policy and taxation. Theory and practice]. Moscow, Yuniti-Dana Publ., 2010. 519 p.

7. Maiburov I. A., Ivanov Yu. B. (eds). *Nalogovye reformy. Teoriya i praktika* [Tax reforms. Theory and practice]. Moscow, Yuniti-Dana Publ., 2012. 463 p.
8. Maiburov I. A., Ivanov Yu. B. (eds). *Nalogovyi menedzhment. Prodvintyi kurs* [Tax Management. An Advanced Course]. Moscow, Yuniti-Dana Publ., 2014. 560 p.
9. Orlova E. N., Bykov S. S. Role of local budget tax expenditures in forming tax potential. *Problemy ekonomiki = The problems of economy*, 2012, no. 3, pp. 36–46. (In Ukrainian).
10. Panskov V. G. On issue of independence of budgets. *Finansy = Finance*, 2010, 6, pp. 8–14. (In Russian).
11. Pinskaya M. R. Combination of tax interests of all authority levels. *Finansy = Finance*, 2010, no. 6, pp. 34–38. (In Russian).
12. Pinskaya M. R. Strengthening tax methods of forming sub-federal budgets. *Federalizm = Federalism*, 2009, no. 3 (55), pp. 109–116. (In Russian).
13. Pokrovskaya N. V. Taxes in revenues of local budgets of the OSED countries. *Ekonomika. Nalogi. Pravo = Economy. Taxes. Law*, 2014, no. 3, pp. 33–37. (In Russian).
14. Salina N. V. Principle of services equivalence in local finance. *Vestnik Sankt-Petersburgskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 5, Ekonomika = Vestnik of Saint-Petersburg University. Series 3. Economics*, 2011, iss. 4, pp. 99–106. (In Russian).
15. Smirnov S. A., Goryunov A. R., Kuz'michev A. V. On optimal structure of tax benefits of local budgets. *Nalogovaya politika i praktika = Tax policy and practice*, 2011, no. 1, pp. 11–16. (In Russian).
16. Maiburov I. A., Ivanov Yu. B., Tarangul. L. L. (eds). *Ekonomika nalogovykh reform* [Economy of tax reforms]. Kiev, Alerta Publ., 2013. 432 p.

Информация об авторе

Покровская Наталья Владимировна — кандидат экономических наук, доцент, кафедра теории кредита и финансового менеджмента, Санкт-Петербургский государственный университет, 191123, г. Санкт-Петербург, ул. Чайковского, 62, e-mail: n.pokrovskaya@spbu.ru.

Author

Natalya V. Pokrovskaya — PhD in Economics, Associate Professor, Chair of Credit Theory and Financial Management, Saint-Petersburg State University, 62 Chaikovsky St., 191123, Saint-Petersburg, Russian Federation; e-mail: n.pokrovskaya@spbu.ru.

Библиографическое описание статьи

Покровская Н. В. Роль налоговых трансфертов в формировании местных бюджетов в Российской Федерации / Н. В. Покровская // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). — 2015. — Т. 6, № 3. — DOI : [10.17150/2072-0904.2015.6\(3\).8](https://doi.org/10.17150/2072-0904.2015.6(3).8).

Reference to article

Pokrovskaya N. V. Role of tax transfers in forming local budgets in Russian Federation. *Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii (Baykalskiy gosudarstvennyy universitet ekonomiki i prava) = Izvestiya of Irkutsk State Economics Academy (Baikal State University of Economics and Law)*, 2015, vol. 6, no. 3. DOI: [10.17150/2072-0904.2015.6\(3\).8](https://doi.org/10.17150/2072-0904.2015.6(3).8). (In Russian).