

На правах рукописи

САЛИНА НАТАЛЬЯ ВЛАДИМИРОВНА

НАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Специальность 08.00.10 – финансы, денежное обращение и кредит

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Санкт – Петербург

2012

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Санкт-Петербургский государственный университет»

Научный руководитель: доктор экономических наук, профессор
ИВАНОВ Виктор Владимирович

Официальные оппоненты: МАЙБУРОВ Игорь Анатольевич,
доктор экономических наук, профессор,
Уральский федеральный университет имени
первого Президента России Б.Н.Ельцина,
заведующий кафедрой
финансового и налогового менеджмента

ДУБЯНСКИЙ Александр Николаевич,
доктор экономических наук, профессор,
Санкт-Петербургский государственный
университет, заведующий кафедрой истории
экономики и экономической мысли

Ведущая организация: Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего
профессионального образования
«Санкт-Петербургский государственный
экономический университет»

Защита состоится 17 октября 2012 г. в 15:00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.232.36 по защите докторских и кандидатских диссертаций при Санкт-Петербургском государственном университете по адресу: 191123, г. Санкт-Петербург, ул. Чайковского, 62, ауд. 415.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им. М.Горького Санкт-Петербургского государственного университета

Автореферат разослан «_____» _____ 2012г.

Ученый секретарь диссертационного совета
доктор экономических наук, профессор

Н.С.Воронова

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Из бюджетов муниципалитетов финансируются мероприятия, в которых в первую очередь заинтересованы жители соответствующей территории. Сегодня в Российской Федерации на местном уровне реализуется 15% общегосударственных расходов, в том числе 78% расходов на дошкольное обучение, 54% расходов на коммунальное хозяйство, 75% расходов на благоустройство территории. В доходах бюджетов муниципальных образований 60% составляют безвозмездные поступления, налоги обеспечивают лишь 30% доходов, только 6% из них составляет доля местных налогов¹. Очевидно фискальное несоответствие между теми, кто получает выгоду от расходов местных органов власти и теми, кто формирует их доходы.

Вследствие переноса акцента при формировании доходов бюджетов муниципалитетов с налоговых поступлений на межбюджетные трансферты снизилась связь между располагаемыми финансовыми ресурсами и экономическим развитием соответствующей территории, улучшением условий проживания для населения. Важность увеличения соответствия между лицами, заинтересованными в расходах местных бюджетов и обеспечивающими его доходы путем расширения налоговых полномочий местных органов власти при учете целесообразности передачи налогов на местный уровень и недопущении существенного снижения эффективности функционирования налоговой системы государства в целом, обусловили актуальность темы исследования.

Степень разработанности проблемы. Специфика местного налогообложения была предметом пристального внимания российских ученых XIX-начала XX вв.. Принципы разделения налогов между различными уровнями власти исследовались зарубежными учеными второй половины XX в.

Местные финансы в контексте бюджетного федерализма и межбюджетных отношений рассматриваются в работах В.В. Иванова, А.М. Лаврова, И.А. Майбурова, М.Р. Пинской, В.Б. Христенко. Проблемы формирования доходов му-

¹ Рассчитано по отчетности об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов в 2011 г. Федерального казначейства России.

ниципальных образований анализируют Л.Л. Иголина И.В. Караваева, В.Н. Лексин, Л.Н. Лыкова, Л.И. Пронина, В.В. Томаров, А.Н. Швецов. Возрастающее внимание к местным налогам на фоне существенного сокращения их роли в российской практике проявилось в диссертационных исследованиях И.В. Архипкина, М.Ю.Березина, Н.М.Бобошко, М.В. Мишустина, С.В. Перекальского, Д.А.Смирнова и ряда других. Однако вопросы распределения финансовых ресурсов, учитывающие современную реализацию принципов закрепления налогов за местными бюджетами, исследованы недостаточно глубоко. Необходим комплексный анализ развития доходов местных бюджетов, обобщающий сведения по территориям с различным экономическим развитием.

Актуальность и недостаточная разработка проблемы формирования местных бюджетов за счет поступлений по налогам в Российской Федерации определили выбор темы диссертационного исследования.

Целью диссертационного исследования является экономическое обоснование расширения налоговых полномочий местных органов власти.

Задачи исследования, способствующие достижению поставленной цели:

- систематизировать принципы закрепления поступлений по налогам за местными бюджетами и оценить соответствие им различных видов налогов;
- обобщить опыт формирования доходной части местных бюджетов в зарубежных странах;
- охарактеризовать направления развития местных налогов и формирования доходов местных бюджетов Российской Федерации;
- выявить значимость и динамику налоговых поступлений в доходах бюджетов муниципалитетов в России;
- разработать и обосновать способы повышения значимости налогов на имущество в доходах местных органов власти;
- оценить перспективы зачисления подоходных налогов в местные бюджеты.

Объектом исследования выступают доходы местных бюджетов Российской Федерации.

Предметом исследования являются налоги, зачисляемые в местные бюджеты Российской Федерации.

Методологическую и теоретическую основу исследования составляют работы отечественных и зарубежных специалистов, законодательные акты, методические и нормативные материалы, касающиеся формирования доходов местных бюджетов за счет налоговых поступлений.

В ходе обобщения и систематизации характеристик различных методов распределения налоговых поступлений и принципов закрепления налогов за муниципалитетами автор основывался, прежде всего, на трудах российских ученых XIX-начала XX вв.: В.А. Лебедева, Л.А.Велихова, П.П. Гензеля, И.М. Кулишера, М.А. Курчинского, И.Х. Озерова, М.А. Сиринова, В.Н. Твердохлебова, П.В. Микеладзе; а также зарубежных исследователей второй половины XXв.: Р.Берда, Х. Блохлигера, Ф. Вайанкура, Л. МакЛюра, Х. Мартинес-Васкеса, Р. Масгрейва, У.Оатса, М. Олсона, Д.Сазерлэнда, Х. Циммерманна, А.Шаха.

Информационную базу исследования составили материалы Федерального казначейства РФ (отчеты об исполнении бюджетов, с 2000г.), Федеральной службы государственной статистики РФ (структура бюджетов городских округов, с 2006г.), Федеральной налоговой службы РФ (поступления по местным налогам, с 2006г.), Министерства финансов РФ, отчеты об исполнении местных бюджетов зарубежных стран (Австралии, Германии, Канады, США и Швейцарии), сведения о структуре доходов и налоговых поступлений, а также о налоговых полномочиях местных органов власти развитых стран ОЭСР.

Исследование строилось на принципах системного подхода с использованием методов сопоставления, абстрактно-логического, экономико-статистического анализа.

Диссертация выполнена в соответствии с паспортом специальности 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит (экономические науки): 2.1. Развитие структурных элементов общегосударственных, территориальных и местных финансов; 2.9. Концептуальные основы, приоритеты налоговой поли-

тики и основные направления реформирования современной российской налоговой системы; 2.17. Бюджетно-налоговая политика государства в рыночной экономике.

Основные научные результаты исследования:

- обобщены, систематизированы и дополнены основные принципы закрепления налогов за местными бюджетами: принцип выгод от общественных услуг относительно субъектов обложения и распределения налогового бремени, низкая мобильность и равномерность распределения налоговой базы (дополненная учетом фискальной значимости налога), доступность информации и принцип экономии относительно налогового администрирования, стабильность и соответствие экономическому росту поступлений по налогам;

- выявлено противоречие между теоретическими принципами местного налогообложения и практикой развитых государств: значимость налогов на имущество в доходах относительно низка, в местные бюджеты отдельных стран зачисляются помимо прочих поступления по косвенным налогам;

- раскрыты тенденции механизма формирования доходов местных бюджетов в современной России: последовательное смещение акцентов с широких налоговых полномочий местных органов власти и налогового регулирования доходов муниципалитетов на механизм финансовой помощи;

- показана специфика децентрализации распределения поступлений по налогам в России в 2000-е гг.: сокращение количества и долей передаваемых муниципальным образованиям налогов, отсутствие связи между передачей налогов в местные бюджеты и налоговыми возможностями региона, а также их ролью в доходах муниципалитетов;

- определены причины низкой значимости налогов на имущество в доходах местных бюджетов в России: расчет налоговой базы по инвентаризационной стоимости, низкая налоговая ставка и большое количество льгот налога на имущество физических лиц; конфликт фискальных интересов с региональными властями и специфика расчета налога на имущество организаций;

- оценены перспективы зачисления подоходных налогов в местные бюджеты: сформулированы аргументы против существующих проектов зачисления НДФЛ по месту жительства налогоплательщиков, обоснована неоправданность передачи налога на прибыль организаций на местный уровень и высокий потенциал единого налога на вмененный доход для бюджетов муниципалитетов.

Научная новизна исследования состоит в обосновании расширения налоговых полномочий местных органов власти с учетом компромисса фискальных интересов всех уровней власти и экономической оправданности передачи поступлений по налогам на местный уровень.

К элементам научной новизны относится следующее:

- обоснована необходимость учета компромисса фискальных интересов всех уровней власти и экономической оправданности передачи поступлений по налогам на местный уровень для расширения налоговых полномочий местных органов власти;

- уточнены принципы местного налогообложения: равномерность распределения налоговой базы предложено дополнить учетом фискальной значимости налога; стабильность поступлений по налогам в периоды экономического спада – возможностью их увеличения с экономическим ростом;

- выявлена связь между преобладающей группой налогов в доходах муниципалитетов и степенью налоговой автономии, а также значимостью для местных бюджетов в развитых странах: в государствах, передающих муниципалитетам преимущественно подоходные налоги, наблюдается большая значимость налогов в структуре доходов и более высокая налоговая автономия местных органов власти, чем в случае основы на преимущественные налоги; на косвенных налогах основываются доходы муниципалитетов в странах, в которых местные бюджеты формируются за счет трансфертов или переданных вышестоящими уровнями власти поступлений по налогам;

- выявлены тенденции передачи налоговых поступлений и финансовой помощи властями субъектов РФ для регулирования доходов местных бюджетов, общие для всей территории России: сокращение количества налогов, за-

крепленных за местным уровнем, снижение доли переданным налоговых поступлений в налоговых доходах субъекта РФ и местных бюджетах;

- обоснованы предложения по усилению обложения при продаже недвижимости в рамках НДСЛ и по формированию финансового результата при реализации недвижимости для налога на прибыль организаций: зачисление налога с прироста стоимости недвижимости в местные бюджеты, отмена существующего сегодня ограничения на взимание НДСЛ при продаже имущества в случае владения им более трех лет.

Теоретическая и практическая значимость работы. Теоретическая значимость работы состоит в том, что основные положения и выводы диссертации расширяют и развивают научное представление о налоговых доходах бюджетов муниципальных образований, в том числе о принципах передачи налогов на местный уровень.

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в разработке конкретных рекомендаций по расширению налоговых полномочий местных органов власти Российской Федерации.

Результаты исследования могут быть использованы при преподавании курсов «Налоги и налогообложение», «Государственные и муниципальные финансы», «Межбюджетные отношения» студентам специальности «Финансы и кредит», направления «Экономика».

Апробация работы. Основные теоретические и практические положения работы обсуждались автором на международных научных конференциях «Мировой экономический кризис и Россия: причины, последствия, пути преодоления» (г. Санкт-Петербург, 2010г.) и «Модернизация экономики: проблемы и перспективы» (г. Санкт-Петербург, 2010г.), научно-практической конференции «Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов» (г. Петрозаводск, 2011г.), научно-методической конференции «История экономической науки в России: исследование и преподавание» (г. Санкт-Петербург, 2009г.).

Публикации. Основные положения диссертационного исследования отражены в 6 опубликованных работах (в т.ч. 2 статьи в журналах, входящих в перечень ВАК РФ) общим объемом 4 п.л.

Объем и структура диссертации. Диссертационная работа объемом 167 страниц состоит из введения, трех глав, заключения и списка использованной литературы, включающего 255 наименования (в т.ч. 53 на иностранных языках), 17 таблиц, 7 рисунков.

II ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

1. Обобщены, систематизированы и дополнены основные принципы закрепления налогов за местными бюджетами

Обеспечение каждого уровня власти финансовыми ресурсами для осуществления поставленных перед ними задач происходит в процессе распределения налогов и межбюджетных трансфертов с учетом необходимости нахождения компромисса фискальных интересов различных уровней власти, экономической оправданности передачи финансовых ресурсов для выравнивания доходов территорий.

Предпосылками распределения налогов по уровням бюджетной системы является подчиненное значение местных налогов относительно общегосударственных. На основании обобщения, систематизации и дополнения характеристик наилучших местных налогов российских исследователей конца XIX-начала XX вв., а также зарубежных авторов второй половины XX в. (см. табл. 1), был обоснован приоритет принципа выгод от общественных услуг в местных финансах, согласно которому мероприятия местных органов власти в интересах жителей общины должны финансироваться за счет поступлений от этих жителей.

Таблица 1.

Матрица соответствия различных видов налогов принципам местного обложения

	<i>Субъекты обложения</i>	<i>Распределение налогового бремени</i>	<i>Объекты обложения</i>		<i>Налоговое администрирование</i>	<i>Поступления по налогам</i>	
	Принцип выгод от общественных услуг	Принцип выгод от общественных услуг/ налогоспособность	Степень мобильности	Равномерность распределения	Экономичность и доступность информации	Стабильность	Соответствие экономическому росту
1. Универсальный косвенный налог	Не соответствует	Не соответствует (налогоспособность; налоговое бремя не осознано носителем налога)	Не соответствует (высокая мобильность)	Соответствует	Не соответствует	Соответствует	Соответствует
2. Акциз	Не соответствует	Не соответствует (налогоспособность; налоговое бремя не осознано)	Не соответствует (высокая мобильность)	Соответствует	Не соответствует	Соответствует	Соответствует
3. Налог на природные ресурсы	Не соответствует	Относительно соответствует (налогоспособность)	Соответствует (низкая мобильность)	Не соответствует	Не соответствует	Соответствует	Не соответствует
4. Налог с имущества, земли	Соответствует	Соответствует (выгода от общ. услуг: <i>обложение рыночной стоимости</i>)	Соответствует (низкая мобильность)	Соответствует	Соответствует	Соответствует	Не соответствует
5. Налог на доходы физических лиц	Соответствует (<i>налог взимается по месту жительства</i>)	Относительно соответствует (налогоспособность)	Относительно соответствует (средняя мобильность)	Соответствует	Не соответствует (<i>прогрессивное обложение</i>)	Не соответствует	Соответствует
6. Налог на прибыль корпораций	Не соответствует	Относительно соответствует (налогоспособность)	Не соответствует (высокая мобильность)	Не соответствует	Не соответствует (<i>необходимость разделять прибыль между территориями</i>)	Не соответствует	Соответствует
7. Обложение местного бизнеса	Соответствует	Соответствует (выгода от обществ. услуг: <i>облагается субъект, получающий выгоды</i>)	Относительно соответствует (средняя мобильность)	Соответствует (неравномерное распределение, но местное значение)	Соответствует	Не соответствует	Соответствует

В скобках курсивом указаны условия соответствия или несоответствия принципам местного обложения.

Источник: составлено автором.

Относительно объектов местного обложения показана желательность их низкой мобильности и равномерности распределения (дополненной учетом фискального значения объекта обложения для государства). Удобство налогового администрирования местных налогов подразумевает низкие административные издержки (как налоговых органов, так и налогоплательщиков) и учет доступности информации о субъектах и объектах обложения. Так как местным органам власти представлен более узкий выбор инструментов формирования доходов бюджета, поступления по местным налогам должны быть стабильными, устойчивыми к циклическим колебаниям, но обладать потенциалом увеличения с экономическим ростом в стране.

Перечисленным принципам соответствуют обложение имущества и финансового результата юридических лиц, деятельность которых локализована на территории муниципалитета. Не соответствуют указанным выше принципам косвенные налоги и налог на прибыль организаций.

2. Выявлено противоречие между теоретическими принципами местного налогообложения и практикой развитых государств.

В большинстве зарубежных стран местные доходы формируются более чем из одного налогового источника. На основании анализа структуры доходов местных бюджетов по данным ОЭСР была выявлена связь между преобладающей группой налогов в доходах муниципалитетов со степенью налоговой автономии и значимостью для местных бюджетов в развитых странах (см. табл. 2).

Наиболее широкие налоговые полномочия на местном уровне наблюдаются в государствах, передающих муниципалитетам преимущественно подоходные налоги; для них характерная высокая роль налогов для формирования местных доходов. Противоположная ситуация наблюдается в странах, закрепляющих за муниципалитетами косвенные налоги – налоговая автономия достаточно низка, местные бюджеты формируются за счет трансфертов или переданных вышестоящими уровнями власти поступлений по налогам.

Таблица 2.

Характеристика государств по группам налогов, зачисляемым в доходы местных бюджетов

Преобладающая в местных бюджетах группа налогов	Доля стран	Степень налоговой автономии местных органов власти	Структура доходов местных бюджетов
1. Налоги на доход	35% (10 из 29)	По большинству налогов муниципалитетам предоставлено право вводить налог или устанавливать его ставку.	В доходах преобладают налоги
2. Налоги на имущество	24% (7 из 29)	Более половины налоговых доходов – поступления по налогам, по которым муниципалитетам предоставлено право вводить налог или устанавливать его ставку.	Схожая роль налогов и трансфертов
3. Косвенные налоги	10% (3 из 29)	Более половины налоговых доходов – поступления по переданным вышестоящими органами власти налогам.	В доходах преобладают трансферты

Примечание: группа налогов выделена как преобладающая, если поступления по этой группе более чем в 2 раза превышают поступления по следующей по значимости группе налогов.

Источник: составлено автором по данным: Revenue Statistics 2011. OECD Publishing. P.262-263; Blochliger H., Rabesona J. The Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments: an update. OECD Working Paper 2009. P.5; OECD Fiscal Decentralization Database www.oecd.org/ctp/federalism/stats

Таким образом, практика формирования местных финансов развитых стран во многом противоречит теоретическим разработкам в сфере местного налогообложения. Признанные «лучшими» в теории налоги на имущество действительно играют важную роль в доходах муниципалитетов. Однако почти в половине из рассмотренных государств за счет налогов на имущество формируется не более 30% налоговых доходов местных бюджетов. В четверти включенных в анализ государств косвенные налоги, признанные «худшими» в местном обложении, составляют более половины налоговых доходов муниципалитетов.

Это противоречие может быть объяснено тем, что на практике распределение налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы является результатом компромисса фискальных интересов различных уровней власти, при котором не всегда соблюдаются теоретические постулаты.

В федеративных государствах за счет налогов формируется порядка 35% доходов местных бюджетов (заметно отличается Швейцария – налоги в ней составляют 58% доходов муниципалитетов). В Австралии, Канаде и США важнейшую роль в местных бюджетах играют поступления по налогам на имущество (обложение его рыночной стоимости). В Швейцарии и Германии в мест-

ных бюджетах преобладает подоходный налог с физических лиц, ставка которого определяется полностью на федеральном уровне в Германии и частично на местном уровне в Швейцарии. Косвенные налоги играют значимую роль на местном уровне лишь в США. По величине налоговых полномочий и структуре доходов муниципальных образований Россия ближе всего к Германии, в которой, тем не менее, в местные бюджеты зачисляются поступления от большего количества налогов.

3. Выявлены закономерности формирования доходов местных бюджетов в современной России.

Вектором развития местных финансов в России в 1990-2004гг. стало смещение акцентов регулирования бюджетов муниципалитетов с местных налогов на регулирующие налоговые доходы, и далее – на безвозмездные поступления.

В рамках первого этапа (1992-1996гг.) местным органам власти были предоставлены широкие полномочия по установлению и регулированию налогов. Федеральные власти, как правило, не вмешивались в межбюджетные отношения на уровне региона. Основу доходов муниципалитетов составляли поступления по налогам, переданным региональными властями. Местные налоги не стали существенным источником доходов местных бюджетов по причинам недостатка опыта и профессиональных знаний у представителей местных властей для квалифицированного выбора наилучших субъектов и объектов местного обложения и правового оформления процедуры введения налога, высоких расходных обязательств местных бюджетов на фоне ограниченного потенциала расширения доходов вследствие введения новых налогов, отсутствия стимулов наращивать поступления по налогам, которое сопровождалось сокращением регулирующих доходов.

На втором этапе (1997-2004гг.) в результате активного регламентирования федеральными властями межбюджетных отношений внутри субъекта РФ путем распределения поступлений по налогам (негативными сторонами которого были неравномерность закрепления долей налогов за местным уровнем в различных регионах и внутри них, экономическая зависимость муниципалитетов от

решений региональных властей, отсутствие стимулов к расширению налогового потенциала, невозможность планирования поступлений в местные бюджеты, неконтролируемая неофициальная автономия муниципальных образований в формировании доходов) существенного изменения роли для местных бюджетов переданных налогов не произошло, но сузились налоговые полномочия местных властей при возрастании безвозмездных поступлений.

Третий этап, начавшийся с 2005г., закрепил для доходов местных бюджетов комбинацию переданных поступлений по налогу на доходы физических лиц и единого сельскохозяйственного налога, местных налогов (налога на имущество физических лиц и земельного налога, частично регулируемых на федеральном уровне и малоемких с фискальной точки зрения), единого налога на вмененный доход (по которому были передана часть полномочий и 90% (с 2011г. 100%) поступлений). В 2011г. больше половины доходов муниципалитетов формировалось за счет безвозмездных поступлений, 26% за счет переданных поступлений по налогам и лишь 6% - за счет самостоятельных налогов.

4. Раскрыта специфика децентрализации распределения поступлений по налогам в России в 2000-е гг.

Причиной существенного снижения налоговой автономии муниципалитетов явилось отсутствие возможности вводить самостоятельные налоги, ограничение круга налогов, по которым распределялись поступления, изменение политики региональных властей. С 2006г. происходит выраженное снижение передачи властями субъекта РФ налоговых поступлений как инструмента регулирования доходов местных бюджетов (см. табл. 3). Почти 70% налоговых доходов муниципалитетов в 2011г. передано им федеральными властями.

Децентрализация налоговых поступлений во второй половине 2000-х гг. была реализована в пользу региональных, но не местных бюджетов (см. табл. 4) вследствие предпочтения властями субъектов РФ передавать муниципалитетам безвозмездные поступления вместо налогов.

Таблица 3.

Передача налоговых поступлений в местные бюджеты в 2000-2011 гг.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1. Доля в доходах сводного местного бюджета												
Безвозмездные поступления	28%	34%	41%	42%	39%	53%	59%	60%	59%	60%	59%	61%
Местные налоги	15%	4%	3%	4%	4%	4%	6%	6%	6%	7%	7%	6%
Налоги, преданные согласно решениям												
федеральных властей	43%	40%	38%	38%	33%	21%	18%	19%	20%	21%	20%	20%
региональных властей	9%	17%	12%	10%	16%	11%	6%	4%	4%	2%	4%	3%
2. Доля в налоговых доходах сводного местного бюджета												
Местные налоги	22%	7%	6%	8%	7%	12%	21%	21%	19%	23%	22%	20%
Налоги, преданные согласно решениям												
федеральных властей	63%	66%	71%	73%	63%	58%	59%	65%	68%	70%	66%	68%
региональных властей	14%	27%	22%	19%	30%	30%	20%	14%	12%	7%	12%	11%
3. Переданные в местные бюджеты поступления по налогам в налоговых доходах соответствующих бюджетов												
Федеральный бюджет	Нет данных	12%	10%	7%	7%	8%	9%	11%	11%	9%		
Региональный бюджет		8%	12%	7%	4%	3%	2%	2%	2%	2%		

Примечание: к местным налогам был отнесен с 2006 единый налог на вмененный доход

Источник: рассчитано автором по отчетности об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов в 2000-2011 гг., об исполнении консолидированного бюджета РФ в 2003-2011 гг. Федерального казначейства России.

Все налоги, зачисляемые в региональные бюджеты, в различной мере передаются на местный уровень; их значимость для муниципалитетов определяется фискальным потенциалом налога, долей и частотой передачи налога. Гипотеза о наличии связи между количеством передаваемых налогов и значимостью налоговых доходов местных бюджетов не подтвердилась.

Было показано, что дополнительные нормативы к федеральным и региональным налогам и финансовая помощь используются в рамках межбюджетных отношений субъектами РФ комплексно. Нельзя сделать вывод, что во всех случаях большее количество передаваемых налоговых поступлений сокращает межбюджетные трансферты. Не подтвердилась и гипотеза о том, что большую сумму налоговых поступлений передают регионы с высокой долей налогов в доходах.

Установленные на федеральном уровне минимальные нормативы зачисления налогов в местные бюджеты и предпочтение региональными властями регламентировать нижестоящие бюджеты посредством безвозмездных поступлений чрезвычайно снизили роль налоговых доходов местных бюджетов.

Таблица 4.
Распределение налоговых доходов по уровням бюджетной системы

	Федеральный бюджет	Региональные бюджеты	Местные бюджеты
1992	60%	20%	20%
1993	46%	28%	26%
1994	48%	26%	26%
1995	48%	26%	26%
1996	50%	23%	27%
1997	48%	нет данных	
1998	47%		
1999	51%		
2000	54%		
2001	59%		
2002	63%		
2003	64%	24%	12%
2004	64%	25%	11%
2005	58%	34%	8%
2006	57%	36%	7%
2007	56%	37%	7%
2008	54%	38%	8%
2009	51%	40%	9%
2010	49%	42%	9%
2011	52%	40%	8%

Источник: рассчитано автором по: Freinkman L., Treisman D., Titov S. Subnational Budgeting in Russia: Preempting a Potential Crisis. World Bank Technical Paper 452. Washington DC. 1999. P.109-11; Отчетность об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов в 2000-2011 гг., об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации в 2003-2011 гг. Федерального казначейства России; Российский статистический ежегодник. 2011: Стат.сб./Росстат. М., 2011.; С. 577-580; Консолидированный бюджет Российской Федерации в 2011г. http://www.gks.ru/free_doc/new_site/finans/fin21.htm

Налоговые доходы муниципалитетов в целом соответствуют экономическому росту, относительно стабильны, достаточно равномерно распределены и немобильны, хотя и порождают отдельные проблемы налогового администрирования (зачисление НДФЛ, уплаченного работодателем, не по месту проживания; распределение налога на прибыль и налога при применении УСН).

5. Определены причины низкой значимости налогов на имущество в доходах местных бюджетов в России.

В настоящее время местными являются поимущественные налоги, из которых налог на имущество физических лиц имеет относительно низкое фискальное значение (см. табл. 5), что объясняется расчетом налоговой базы по инвентаризационной стоимости, низкой налоговой ставкой и большим количеством льгот. С начала 2000-х гг. обсуждаются проекты введения налога на недвижимость, которые можно разделить на две большие группы в соответствии с приоритетной функцией обсуждаемого налога – социальной (повышение прогрессивности обложения физических лиц, реализация – большое количество льгот, повышенное обложение недвижимого имущества с высокой кадастровой стоимостью) и фискальной (основа фискальной автономии муниципальных властей – минимальное регулирование на федеральном уровне). Автор отдает предпочтение ориентиру на фискальную функцию налога на недвижимость, но так как существуют объективные сложности введения данного налога, в краткосрочной перспективе более реалистично регламентировать взимание местного налога на имущество физических лиц специальной главой Налогового кодекса, отменив большое количество льгот, присущих закону 1991г.

Таблица 5.
Структура налоговых доходов местных бюджетов Российской Федерации в 2011г.

	Доля в налоговых доходах местных бюджетов
Налог на доходы физических лиц	66,4%
Земельный налог	12,2%
Единый налог на вмененный доход	7,8%
Налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	2,9%
Налог на прибыль организаций	2,3%
Транспортный налог	1,9%
Налог на имущество организаций	1,6%
Налог на имущество физических лиц	0,5%
Единый сельскохозяйственный налог	0,4%

Источник: рассчитано автором по отчетности об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов в 2011 гг. Федерального казначейства России.

Для обеспечения роста налоговых доходов местных бюджетов и частичного решения проблемы несоответствия высокой рыночной стоимости жилой недвижимости и низких располагаемых доходов граждан, автором предложено увеличить обложение при продаже недвижимости. Налогом на доходы физиче-

ских лиц в Российской Федерации облагается реализация объектов недвижимости, которыми налогоплательщик владел менее трех лет; при этом цену реализации можно уменьшить на документально подтвержденные расходы на приобретение недвижимости или на сумму до 1 млн. рублей (п. 1.1. ст. 220 НК РФ). В работе обосновывается целесообразность отмены на федеральном уровне освобождения от налога доходов от реализации недвижимости сроком владения более трех лет или обложения этого вида доходов пониженной ставкой налога при зачислении соответствующих поступлений в местный бюджет по месту нахождения объектов недвижимости.

6. Оценены перспективы зачисления подоходных налогов в местные бюджеты в России

Основным для налоговых доходов муниципальных образований России сегодня является налог на доходы физических лиц (помимо фискальной значимости его поступления отличаются относительным постоянством и коррелируют с величиной расходов муниципалитетов; налоговая база распределена равномерно). Проблемой зачисления НДФЛ в местные бюджеты является его перечисление работодателем по месту работы физического лица. Широко обсуждаемая схема распределения налога по месту проживания налоговым агентом создает дополнительные проблемы: возрастание издержек налогового агента, усложнение администрирования налога, потенциальная возможность дискриминации работников. Более предпочтительной является схема распределения поступлений по данному налогу Федеральным казначейством РФ. Однако в связи с существенными препятствиями для реализации данной схемы в связи с нерегулируемостью понятия места проживания физического лица и потенциальной опасностью придать перераспределению НДФЛ характера финансовой помощи, нам представляется обоснованным сохранить действующую схему уплаты налога.

На основании анализа опыта формирования местных бюджетов были приведены доводы против передачи муниципалитетам доли налога на прибыль организаций. Распределение базы по налогу на прибыль на территории России

крайне неравномерно; поступления по налогу нестабильны; налоговая база отличается мобильностью, условностью привязки к конкретной территории; в порядок расчета налога вносятся частые изменения, так как он является инструментом регулирования экономического развития государства. Схожие рассуждения справедливы и для налога, уплачиваемого при применении упрощенной системы налогообложения.

Единый налог на вмененный доход соответствует большинству принципов местных налогов: он взимается в соответствии с выгодами от общественных услуг, прост для его расчета и контроля, способен стать существенным источником налоговых доходов местных бюджетов. В работе обосновывается целесообразность снятия ограничения федеральными властями на виды деятельности, при которых возможно применение режима (полномочия по определению дополнительных видов деятельности следует передать на региональный уровень, возможность выбора из предусмотренных видов деятельности – местным властям). В связи с установлением в Налоговом кодексе верхних размеров базовой доходности на весьма низком уровне предлагается предоставить возможность ее повышения (в виде установления соответствующих поправочных коэффициентов к базовой доходности).

Таким образом, существенное повышение значимости поступлений по налогам в доходах местных органов власти невозможно без передачи им полномочий по введению дополнительных налогов, не предусмотренных сегодня Налоговым кодексом РФ. Существующие сегодня в Российской Федерации налоги либо нецелесообразно дополнительно передавать на местный уровень, либо они обладают недостаточными фискальными возможностями; важнейшим способом представления местным бюджетам налоговой автономии может стать разрешение на введение самостоятельных местных налогов как способа формирования бюджетов муниципалитетов за счет объектов обложения, вытекающих из специфических местных условий (при учете негативного опыта 1990-х гг).

III ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

По теме диссертационного исследования опубликованы следующие работы:

- 1. Салина Н.В. К вопросу о принципе эквивалентности услуг в местных финансах // Вестн. С.-Петерб. ун-та. Сер. 5. Экономика. 2011. Вып. 4. С. 99-106.**
- 2. Салина Н. В. Разработка проблем местного налогообложения в Санкт-Петербургском университете во второй половине XIX — начале XX в. // Вестн. С.-Петерб. ун-та. Сер. 5. Экономика. 2010. Вып. 1. С. 102-111.**
3. Салина Н.В. Налог на прибыль в доходах местных бюджетов// Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов: материалы Десятой научно-практической конференции (28–30 сентября 2011 г.). Петрозаводск : Изд-во ПетрГУ, 2011. С. 174-177.
4. Салина Н.В. Роль налоговых доходов в местных бюджетах Российской Федерации // Модернизация экономики: проблемы и перспективы: материалы международной научной конференции 14 - 15 октября 2010г. Секция 1-6 - СПб.: ЭФ СПбГУ, 2010. С. 201-202.
5. Салина Н.В. Отражение финансового кризиса в налоговых доходах региональных и местных бюджетов Российской Федерации //Мировой экономический кризис и Россия: причины, последствия, пути преодоления: материалы международной научной конференции 12-13 ноября 2009г. Коллективный доклад секции 1,2,3,4,5. СПб, 2009. С. 149-150.
6. Салина Н.В. Местные налоги в трудах В.А. Лебедева // История экономической науки в России: исследование и преподавание. Материалы научно-методической конференции/ Под ред. Проф. Г.Г. Богомазова. Вып.2. СПб, 2009. С. 114-115.