

**О.В. Шинкарева**

## **Роль местных налогов в доходах бюджетов муниципальных образований**

В статье проанализирована роль местных налогов в доходах бюджетов муниципальных образований Российской Федерации. Проанализирован размер налога на имущество физических лиц и земельного налога (скорректированный на инфляционную составляющую) на протяжении 2006–2015 гг., рассмотрена динамика колебания их удельных весов относительно объема всех налоговых поступлений в местные бюджеты, а также касательно доходов муниципальных образований.

*Ключевые слова:* местные налоги; налог на имущество физических лиц; земельный налог; доходы местного бюджета; инфляция.

**В** настоящее время зависимость доходов местных бюджетов от трансфертов из вышестоящих бюджетов высока: так, в 2015 г. в объеме доходов местных бюджетов удельный вес межбюджетных трансфертов (с учетом субвенций) составил 63,4 %<sup>1</sup>. Таким образом, местные власти не могут влиять на большую часть доходов бюджетов муниципальных образований — значительная часть трансфертов вышестоящих бюджетов должна быть направлена на определенные цели. Из-за данного факта органы местного самоуправления не имеют права определять направления ее расходования. Это противоречит принципам, провозглашенным Европейской хартией местного самоуправления касательно принципа свободного выбора местными властями политики в сфере, непосредственно касающейся их собственной компетенции, — средства на местные нужды не должны, по возможности, быть целевыми и предназначаться в целях финансирования конкретных мероприятий [3]. В России доля нецелевых трансфертов (дотаций, которые власти могут расходовать по усмотрению) в составе трансфертов постоянно снижается: если в 2008 г. она составляла 23,9 % от всех трансфертов (почти четверть), в 2012 г. — 16 % (приблизительно одна шестая часть),

<sup>1</sup> Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2015 год // Материалы официального сайта Министерства финансов Российской Федерации. URL: [http://minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring\\_results/monitoring\\_local/results/](http://minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/monitoring_local/results/)

то в 2015 г. — только 13,7 %<sup>2</sup>, то есть менее одной седьмой части. Данный факт значительно сужает возможности муниципалитетов по распоряжению финансовыми ресурсами: нередко возникает ситуация отсутствия денежных средств, необходимых на определенные нужды местного самоуправления. Несмотря на наличие целевых доходов, власти не имеют права распоряжения ими по своему усмотрению. Поступления же от местных налогов и сборов полностью находятся в распоряжении муниципального образования. Именно поэтому местные налоги и сборы считаются основой самостоятельности муниципальных бюджетов. В части третьей статьи 9 Европейской хартии местного самоуправления закреплён факт, согласно которому определенная часть ресурсов, являющихся доходами бюджета, должна пополняться благодаря местным сборам и налогам, а ставки данных сборов и налогов органы местного самоуправления вправе в пределах, указанных в законодательстве, определять самостоятельно.

К местным налогам в РФ следует относить налоги, введенные Налоговым кодексом РФ и нормативными правовыми актами, выпущенными представительными органами муниципальных образований, которые уплачиваются в соответствующих территориальных образованиях.

Если обратиться к статье 15 НК РФ, где приведен полный перечень данных налогов, местными налогами являются налог на имущество физических лиц и земельный налог.

Налог на имущество физических лиц относится к прямым налогам, объектом налогообложения служат такие виды имущества налогоплательщика, как жилые дома и иные жилые помещения (например, квартиры или комнаты, гаражи либо машиноместа). Также данным налогом облагаются объекты незавершенного строительства (к примеру, недостроенные дома), а также иные помещения, строения либо сооружения, принадлежащие физическому лицу на праве собственности.

Земельным же налогом облагаются земельные участки, которые находятся в собственности как физических, так и юридических лиц и расположены в границах конкретного муниципального образования либо города федерального значения (в настоящее время это Москва, Санкт-Петербург и Севастополь).

С 2015 г. в Налоговый кодекс РФ введен новый вид сбора — торговый. Под ним понимается квартальный платеж, который платится в обязательном порядке за право осуществления торговой деятельности. Объект обложения в этом случае — это объект осуществления торговли. Им может быть помещение либо здание, нестационарный или, наоборот, стационарный объект, торговая точка. В дополнение к вышеперечисленному, объектом торгового

<sup>2</sup> Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2015 год // Материалы официального сайта Министерства финансов Российской Федерации. URL: [http://minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring\\_results/monitoring\\_local/results/](http://minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/monitoring_local/results/); Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации за 2006–2008 годы // Там же; Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2013 года // Там же.

сбора является и объект недвижимого имущества, с помощью которого компания, управляющая рынком, организовала розничный рынок [7]. Он относится к местным сборам, введен на настоящий момент только на территории одного субъекта Федерации — города Москвы (с 1 июля 2015 г.) и поступает в ее бюджет. На территории муниципальных образований местные власти пока не имеют права введения данного вида сбора — они смогут сделать это только после принятия специального федерального закона, поэтому поступлений в местные бюджеты от торгового сбора в настоящее время нет.

Проанализируем поступление земельного налога и налога на имущество физических лиц в местные бюджеты начиная с 2006 г. Данные отражены в таблице 1.

Таблица 1

**Поступление местных налогов в бюджеты муниципальных образований России за 2006–2015 гг., млрд руб.<sup>3</sup>**

Период	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Земельный налог	41,5	63,9	73,8	88,3	102,4	107,1	124,9	137,8	155,3	163,8
Налог на имущество ФЛ	4,8	6,8	8,9	14,2	13,5	4,4	15,8	19,8	23,2	25,7
Итого:	46,3	70,7	82,7	102,4	115,9	111,5	140,6	157,6	178,5	189,4

Наглядно видно, что показатели собираемости налогов растут год от года — с 46,3 млрд руб. в начале исследуемого периода года до 189,4 млрд руб. в его конце (рост в 4,1 раза). Изменение поступления налога на имущество физических лиц увеличилось более весомо: за данный период наблюдается рост в 5,4 раза. Можно сравнить этот показатель с ростом другого местного налога — земельного, который изменился в сторону роста в 3,9 раза. При этом следует отметить, что доходы местных бюджетов за этот же период выросли значительно скромнее: в 2,3 раза — с 1 521,7 млрд руб. в 2006 г. до 3 497,1 млрд руб. в 2015 г., а общие налоговые доходы местных бюджетов (к коим относятся не только поступления от местных налогов, но и процентные отчисления от налогов и сборов вышестоящих уровней) выросли еще меньше: в 2,1 раза — с 467,1 млрд руб. в 2006 г. до 999,3 млрд руб. в 2015 г. Итак, рост поступлений исследуемых налогов опередил рост налоговых доходов в целом и всех доходов местных бюджетов.

Желательно проанализировать не только номинальные показатели собираемости местных налогов, но и учесть инфляционную составляющую за анализируемый период — для этого можно рассмотреть индекс потребительских цен, ежегодно рассчитываемый Федеральной службой государственной статистики, а потом скорректировать на него поступление налоговых платежей. Данный индекс приведен в таблице 2.

<sup>3</sup> Составлено автором на основании данных по формам статистической налоговой отчетности из интернет-сайта Федеральной налоговой службы. URL: [https://www.nalog.ru/rn77/related\\_activities/statistics\\_and\\_analytics/forms/](https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/)

Таблица 2

**Индекс потребительских цен за 2006–2015 гг., в % к предыдущему году<sup>4</sup>**

Период	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Индекс потребительских цен	111,9	113,3	108,8	108,8	106,1	106,6	106,5	111,4	112,9

Учитывая данные, приведенные в таблице 2, можно скорректировать на инфляционную составляющую размер поступлений от налога на доходы и страховых взносов: соответствующие данные показаны в таблице 3, базовый год — 2006.

Таблица 3

**Поступление местных налогов в бюджеты муниципальных образований России за 2006–2015 гг. с учетом инфляционной составляющей, млрд руб.<sup>5</sup>**

Период	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Земельный налог	41,5	57,1	58,2	64,0	68,2	67,2	73,6	76,2	77,1	72,0
Налог на имущество ФЛ	4,8	6,1	7,0	10,3	9,0	2,8	9,3	11,0	11,5	11,3
Итого:	46,3	63,2	65,2	74,3	77,2	70,0	82,8	87,2	88,6	83,3

Если учитывать инфляционную составляющую и покупательную способность денег, то можно увидеть, что рост доходов бюджетов муниципальных образований от местных налогов значительно ниже, чем в абсолютных величинах — реальный совокупный прирост составил 80 % за 10 лет против номинального прироста в 4,1 раза. При этом реальные поступления налогов существенно различаются: если прирост поступлений земельного налога составил 73,6 %, то прирост налога на имущество физических лиц превысил 135 %.

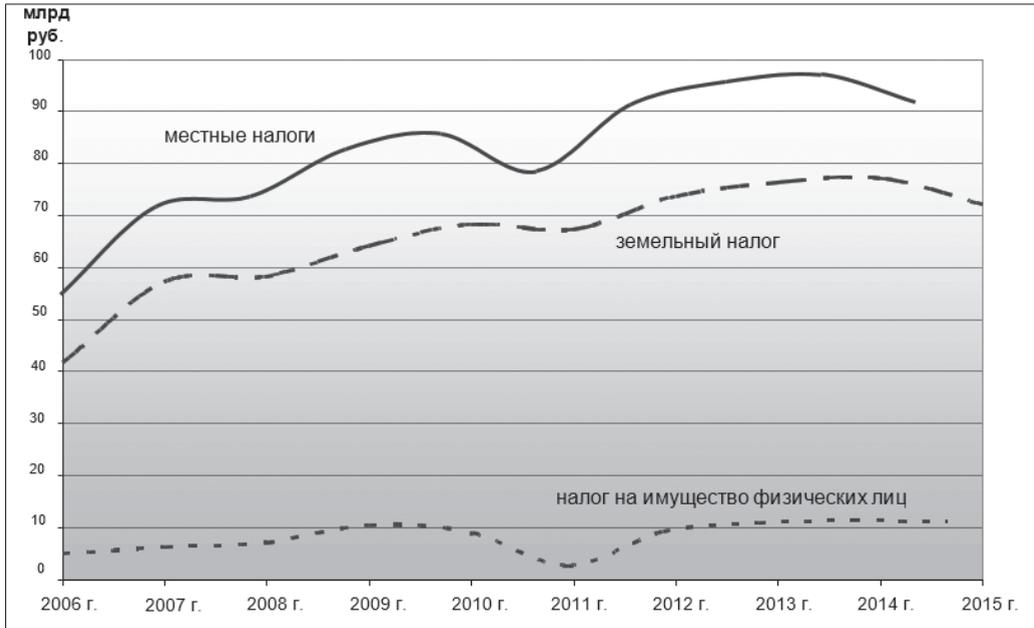
Для наглядности рассмотрим совокупную собираемость местных налогов за исследуемый период на графике (см. рис. 1).

На основании вышеприведенного графика наглядно видно изменение поступления реальных налоговых доходов бюджетов: значительный рост до 2011 г., когда поступления от этих налогов достигли 77,7 млрд руб. в 2010 г. и резко упали до 70 млрд руб. в 2011 г., который также сменился ростом до 2014 г. (это пик поступлений — 88,6 млрд руб.) вплоть до падения в 2015 г. (83,3 млрд руб.). Поступления от земельного налога довольно существенно (почти в семь раз в 2015 г.) превосходят размер поступлений от налога на имущество физических лиц.

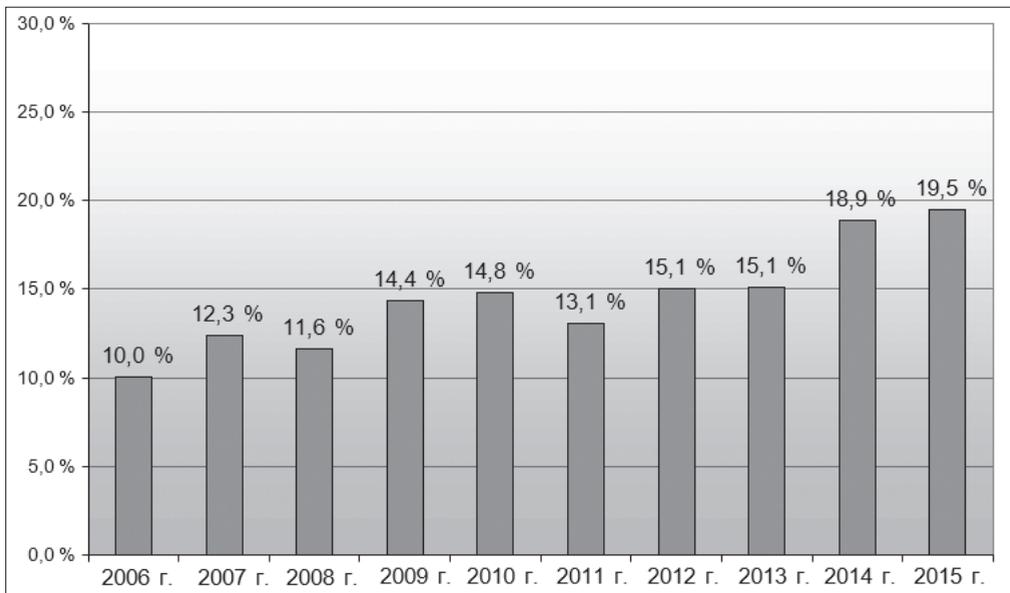
Проанализируем удельный вес местных налогов в общем объеме налоговых поступлений в нашей стране — он приведен на рисунке 2.

<sup>4</sup> Рассчитано автором на основании данных из кратких статистических сборников «Россия в цифрах» [5; 6] и официального сайта Федеральной службы государственной статистики (URL: [http://www.gks.ru/bgd/free/B04\\_03/IssWWW.exe/Stg/d06/1.htm](http://www.gks.ru/bgd/free/B04_03/IssWWW.exe/Stg/d06/1.htm)).

<sup>5</sup> Составлено автором на основании данных по формам статистической налоговой отчетности из интернет-сайта Федеральной налоговой службы. URL: [https://www.nalog.ru/rn77/related\\_activities/statistics\\_and\\_analytics/forms/](https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/)



**Рис. 1.** Поступление местных налогов в бюджеты муниципальных образований Российской Федерации за 2006–2015 гг. с учетом инфляционной составляющей

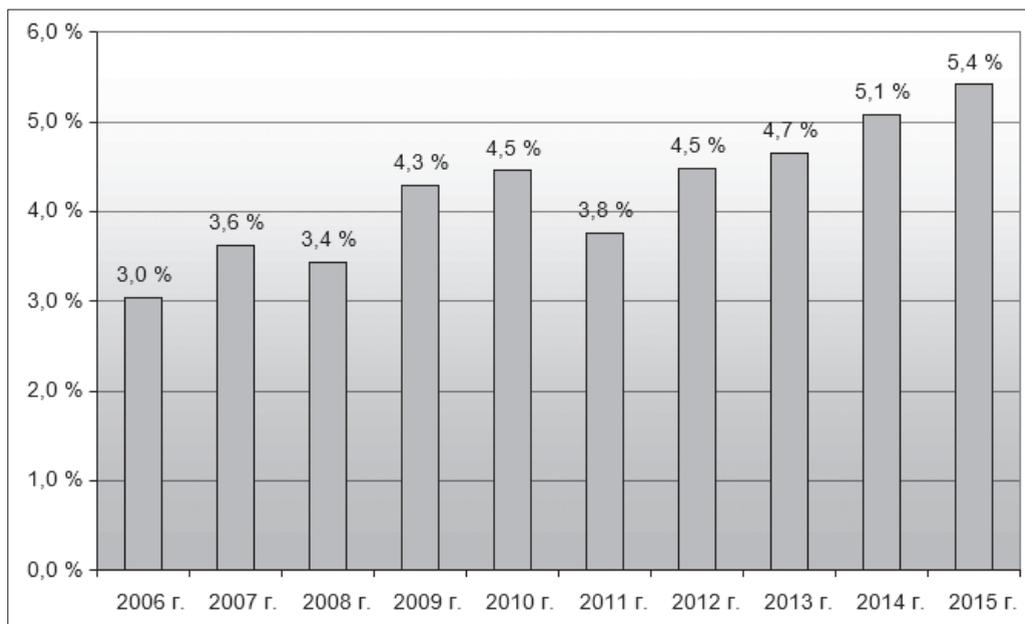


**Рис. 2.** Удельный вес местных налогов в общем объеме налоговых поступлений местных бюджетов за 2006–2015 гг.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Составлено автором на основании данных по формам статистической налоговой отчетности из интернет-сайта Федеральной налоговой службы (URL: [https://www.nalog.ru/rn77/related\\_activities/statistics\\_and\\_analytics/forms/](https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/)), по результатам проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2015 г., по результатам мониторинга местных бюджетов Российской Федерации за 2015 г.

На приведенной выше диаграмме (рис. 2) видно, что за исследуемый период доля местных налогов в общем объеме налоговых поступлений увеличилась почти в два раза: с 10 % в 2006 г. до 19,5 % в 2015 г. Данный факт следует оценить как положительный — все большая доля налоговых поступлений в стране напрямую поступает на низовой уровень — муниципалитеты. При этом в последние два года (2014–2015 гг.) сумма поступлений упала по отношению к 2013 г. из-за кризиса, однако поступления от исследуемых налогов увеличились, и их доля в доходах существенно возросла. Данный факт можно объяснить тем, что местные налоги — это имущественные налоги, и соответственно их размер не зависит от объема получаемых населением и предприятиями доходов либо прибыли.

Теперь следует проанализировать изменение удельного веса местных налогов в доходах муниципальных образований. Это поможет сопоставить динамику доли полностью автономных налоговых доходов местных бюджетов во всех бюджетных доходах. Данный показатель отражен на нижеприведенной диаграмме (см. рис. 3).



**Рис. 3.** Удельный вес местных налогов в общем объеме доходов местных бюджетов за 2006–2015 гг.<sup>7</sup>

Федерации за 2006–2008 гг. и по результатам мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2013 г. из официального сайта Министерства финансов Российской Федерации (URL: [http://minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring\\_results/Monitoring\\_local/results/](http://minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/)).

<sup>7</sup> Составлено автором на основании данных по формам статистической налоговой отчетности из интернет-сайта Федеральной налоговой службы (URL: [https://www.nalog.ru/rn77/related\\_activities/statistics\\_and\\_analytics/forms/](https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/)), по результатам проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2015 г., по результатам мониторинга местных бюджетов РФ за 2006–2008 гг. и по результатам мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2013 г. из официального сайта Министерства финансов Российской Федерации (URL: [http://minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring\\_results/Monitoring\\_local/results/](http://minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/)).

За исследуемый период виден устойчивый тренд увеличения доли исследуемых налогов в доходах бюджета: с 2006 г. (за исключением незначительного снижения в 2008 г. до 3,4 % и в 2011 г. до 3,8 %) доля местных налогов в доходах местных бюджетов каждого последующего года больше предыдущего (начиная с 3 % в 2006 г. поднимается до своего максимального значения в 2015 г., который составляет 5,4 %).

На основании данных можно отметить: доля местных налогов как в налоговых доходах бюджетов муниципальных образований, так и в доходах местных бюджетов существенно увеличилась — практически в два раза. Несмотря на данный факт, она остается на достаточно низком уровне — данная доля составляет менее пятой части налоговых доходов местных бюджетов. Остальные налоговые поступления — это поступления от налогов вышестоящих уровней, а также налогов, уплачиваемых по специальным налоговым режимам.

Говоря о прогнозных оценках дальнейших поступлений местных налогов, можно предположить, что их рост должен продолжиться и дальше, в первую очередь за счет увеличения собираемости налога на имущество физических лиц. Это связано с постепенным переходом регионов на исчисление данного налога по кадастровой стоимости недвижимости, которая гораздо ближе к рыночной и выше инвентаризационной (с которой налог исчислялся ранее). Соответственно и суммы налога, а следовательно, и доходы местных бюджетов, будут расти. Данная возможность появилась у регионов с 2015 г. в связи с вступлением в силу поправок в Налоговый кодекс РФ, предусматривающих постепенный переход (до конца 2020 г.) исчисления налога по кадастровой стоимости. В 2015 г. данной мерой воспользовались 28 субъектов РФ (в их числе Москва и Московская область), в 2016 г. к оценке по кадастровой стоимости присоединились другие регионы (среди них можно отметить Санкт-Петербург).

Увеличиваются и должны увеличиваться далее поступления от земельного налога — в 2014–2016 гг. в РФ местные власти начали массово взимать налог на дачную землю также исходя из ее кадастровой оценки. Во многих регионах ставку налога местные власти везде сделали максимальной — 0,3 % от стоимости земли, в результате чего размер налога вырос, по оценкам специалистов, в 2,5–10 раз.

Также можно отметить действия властей по увеличению собираемости налога на имущество физических лиц с жилых построек, находящихся на дачных участках граждан, — с 2015 г. его привязали к кадастровой стоимости участка. В настоящее время власти многих регионов активизируют работу по выявлению незарегистрированных построек на садовых и приусадебных участках. Как пример можно привести Московскую область, в которой в настоящее время удельный вес таких объектов составляет около 30 % от всех объектов недвижимости: для вовлечения данных объектов в «налоговый оборот» власти начали проводить съемки всей территории области и системно выявлять недвижимость, не поставленную на кадастровый учет<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Налог на крыши и охота на незарегистрированную недвижимость // Сервис блогов (онлайн дневников) LiveInternet.ru. URL: <http://www.liveinternet.ru/users/3790905/post400851012/>

В дополнение к этому Минэкономразвития в 2016 г. выступило с идеей взимать кратный размер земельного налога для тех, кто не зарегистрировал на участках жилые дома либо вообще ничего на них не построил. Все эти меры должны повысить собираемость местных налогов и, следовательно, еще больше увеличить долю местных налогов в доходах местных бюджетов.

### *Литература*

1. Часть вторая Налогового кодекса Российской Федерации от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ.
2. *Евдокимова Ю.В.* Анализ налоговой системы и налоговой политики РФ // Экономика и предпринимательство. 2015. № 2. С. 296–299.
3. Европейская хартия местного самоуправления от 15.10.1985 // Собрание законодательства РФ. 07.09.1998. № 36. Ст. 4466.
4. *Майорова А.Н.* Оценка влияния имущественного налогообложения на финансовый механизм // Сервис в России и за рубежом. 2013. № 3 (41). С. 82–86.
5. Россия в цифрах. 2010: крат. стат. сб. / Росстат. М., 2010. 558 с.
6. Россия в цифрах. 2015: крат. стат. сб. / Росстат. М., 2015. 543 с.
7. *Шинкарева О.В., Майорова Е.А.* Оценка влияния введения торгового сбора на деловой климат в секторе розничной торговли России. Российское предпринимательство. 2015. Т. 16. № 15. С. 2483–2498.

### *Literatura*

1. Chast' vtoraya Nalogovogo kodeksa Rossijskoj Federacii ot 5 avgusta 2000 g. № 117-FZ.
2. *Evdokimova Yu.V.* Analiz nalogovoj sistemy' i nalogovoj politiki RF // E'konomika i predprinimatel'stvo. 2015. № 2. S. 296–299.
3. Evropejskaya xartiya mestnogo samoupravleniya ot 15.10.1985 // Sobranie zakonodatel'stva RF. 07.09.1998. № 36. St. 4466.
4. *Majorova A.N.* Ocenka vliyaniya imushhestvennogo nalogooblozheniya na finansovy'j mexanizm // Servis v Rossii i za rubezhom. 2013. № 3 (41). S. 82–86.
5. Rossiya v cifrax. 2010: krat. stat. sb. / Rosstat. M., 2010. 558 s.
6. Rossiya v cifrax. 2015: krat. stat. sb. / Rosstat. M., 2015. 543 s.
7. *Shinkaryova O.V., Majorova E.A.* Ocenka vliyaniya vvedeniya torgovogo sbora na delovoj klimat v sektore roznichnoj trgovli Rossii. Rossijskoe predprinimatel'stvo. 2015. T. 16. № 15. S. 2483–2498.

### ***O.V. Shinkareva***

#### **Role of the Local Taxes in the Revenues of Budgets of Municipalities**

The article is devoted to the analysis of the role of the local taxes in the revenues of budgets of municipalities of the Russian Federation. The amount of property tax of individuals and land tax (adjusted for the inflation component) for 2006–2015 has been analysed. The dynamics of fluctuations in their specific weights relative to the volume of all tax revenues to local budgets, and also regarding income of municipalities has been considered.

*Keywords:* local taxes; personal property tax; land tax; local budget revenues; inflation.