
УДК 336.143**Мазур Л.В., Шаталов М.А.****ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ НАЛОГОВОЙ БАЗЫ НА
МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ***Финансовый университет при Правительстве РФ,
Воронежский экономико-правовой институт*

Аннотация: в данной статье рассмотрены особенности формирования налоговой базы местных бюджетов в условиях экономической турбулентности последних лет. Рассмотрены виды налоговых доходов, поступающие в местные бюджеты. Проведен анализ динамики функционирующих в настоящее время муниципальных образований на территории РФ в зависимости от их видовой структуры. Выявлены основные источники налоговых доходов местных бюджетов по видам муниципальных образований и факторы, оказывающие влияние на их собираемость. Обоснованы основные проблемы, связанные с формированием налоговой базы на муниципальном уровне.

Ключевые слова: местные бюджеты, налоговые доходы, НДФЛ, земельный налог, налог на имущество физических лиц, ЕСХН, ЕНВД, акцизы.

UDC 336.143**Mazur L.V., Shatalov M.A.****FEATURES OF FORMATION OF THE TAX BASE AT THE
MUNICIPAL LEVEL***Financial University under the Government of the Russian Federation,
Voronezh Institute of Economics and Law*

Abstract: in this article features of formation of tax base of local budgets in the conditions of economic turbulence of last years are considered. The types of tax revenues coming to local budgets are considered. The analysis of the dynamics of currently functioning municipal entities in the territory of the Russian Federation is carried out, depending on their species structure. The main sources of tax revenues of local budgets by types of municipalities and factors influencing their collection were identified. The main problems connected with the formation of the tax base at the municipal level are substantiated.

Key words: local budgets, tax revenues, personal income tax, land tax, property tax of individuals, ESKH, УТН, excise

Формированию налоговых доходов местных бюджетов в последнее время уделяется достаточно много внимания [14; 16; 21; 25 и др.], поскольку именно финансовая самостоятельность на муниципальном уровне обеспечивает возможность выполнения всех возложенных функций на местные органы власти.

Критериями формирования налоговой базы на муниципальном уровне в настоящее время выступают: стабильность налоговых поступлений вне зависимости от экономических колебаний (имущественные налоги) [12; 19], зависимость налоговых доходов от благосостояния местных жителей (налог на доходы физических лиц) [2; 23], возможность влияния местных органов власти на развитие бизнеса на территории муниципальных образований (специальные налоговые режимы) [10; 24] и т.д.

Для проведения анализа особенностей формирования налоговой базы на муниципальном уровне необходимо проведение структурного анализа муниципальных образований [13; 22].

В начале данного анализа рассмотрим видовую структуру муниципальных образований в Российской Федерации за 2014–2016 годы, на основании данных Министерства Финансов РФ.

На основании данных, представленных Министерству финансов РФ, субъектами Российской Федерации, на их территории на 1 января 2017 года функционирует 22392 муниципальных образований. Их количество на протяжении 2014–2016 годов ежегодно изменялось. Так, на 1 января 2016 года было 22756 муниципальных образований или на 2% больше, по сравнению со следующим календарным годом. На 1 января 2015 года функционировало 22923 муниципальных образований. На протяжении анализируемого периода

времени, также, ежегодно происходило изменение видовой структуры муниципальных образований, о чем свидетельствуют данные, представленные в таблице 1.

Таблица 1 – Количество муниципальных образований в Российской Федерации за 2014–2016 годы

Показатели	2014 г.	2015 г.	2016 г.	Отнош. 2016 г. к 2015г., %	Отнош. 2016 г. к 2014г., %
1	2	3	4	5	6
Всего, единиц	22923	22756	22392	98,40	97,68
в том числе по видам:					
городские округа	535	536	560	104,48	104,67
городские округа с внутригородским делением	1	1	3	в 3 раза	в 3 раза
внутригородские районы	7	7	19	2,7 раза	2,7 раза
муниципальные районы	1823	1819	1789	98,35	98,13
городские поселения	1644	1627	1590	97,72	96,71
сельские поселения	18654	18499	18164	98,19	97,37
внутригородские муниципальные образования	267	267	267	100,00	100,00

На протяжении анализируемого периода времени наблюдается ежегодное уменьшение количества муниципальных образований, которое сократилось с 22923 единиц в 2014 году до 22392 единиц в 2016 году или на 2,32%. При этом в июне 2014 г. количество муниципальных образований увеличилось на 289 – 10 внутригородских территорий города Севастополя и 279 муниципальных образований Республики Крым (11 городских округов, 14 муниципальных районов, 4 городских поселения и 250 сельских поселений).

Анализ данных, представленных в таблице, свидетельствует о том, что наблюдается уменьшение общего количества муниципальных образований,

обусловленное по большей части сокращением числа сельских и городских поселений, за счет их преобразования (объединения) или упразднения.

В общем виде динамика количества муниципальных образований Российской Федерации представлена на рисунке 1.

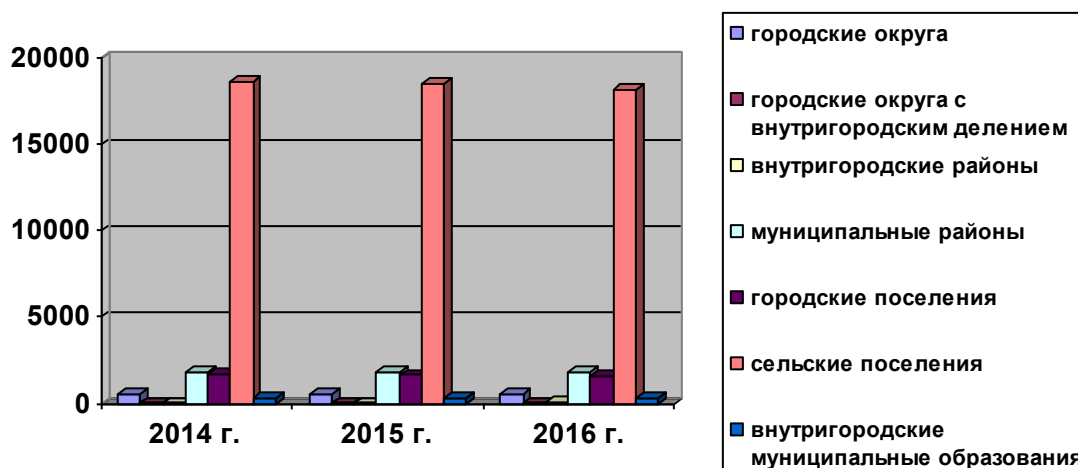


Рисунок 1. Динамика распределения муниципальных образований по видам (по состоянию на 1 января соответствующего года)

Следует отметить, что в связи со значительной дифференциацией социально-экономического развития муниципалитетов распределение налоговой базы по видам муниципальных образований осуществляется неравномерно [9; 20].

Анализ налоговых поступлений показал, что основным бюджетообразующим налогом для местных бюджетов продолжает оставаться налог на доходы физических лиц [1; 4].

Распределение поступлений от уплаты НДФЛ по видам муниципальных образований за 2014–2016 годы представлено на рисунке 2.

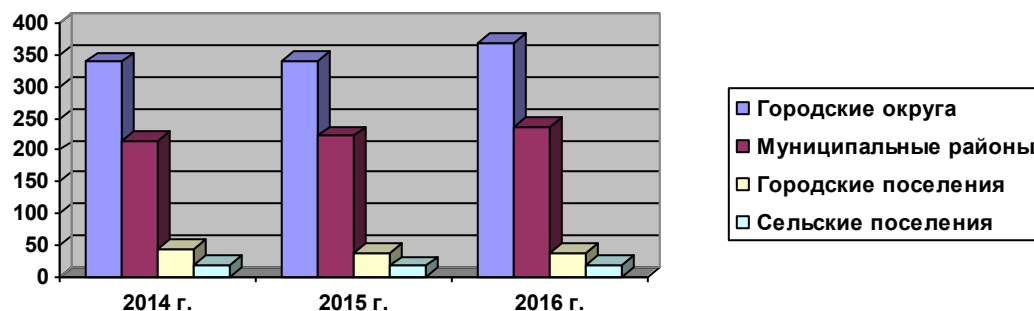


Рисунок 2. Распределение поступлений от уплаты НДС по видам муниципальных образований за 2014–2016 годы

Анализируя распределение поступлений от уплаты НДС по видам муниципальных образований видно, что в 2016 году относительно уровня 2014 года увеличился удельный вес городских округов при сокращении удельного веса городских и сельских поселений, данный факт вызван особенностями законодательства [11; 15; 17; 18 и др.]. При этом динамика поступлений от уплаты НДС в целом носит положительный характер (рисунок 3).

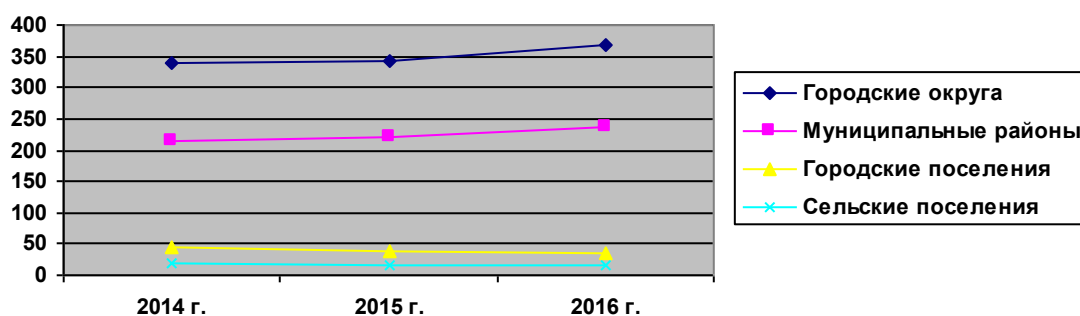


Рисунок 3. Динамика поступлений от уплаты НДС по видам муниципальных образований за 2014–2016 годы

Увеличение поступлений по НДС в местные бюджеты в численном выражении сопровождается увеличением налоговых доходов в бюджетах городских округов и муниципальных районов при сокращении поступлений в

бюджеты городских и сельских поселений. При этом самые незначительные поступления направляются в бюджеты сельских поселений [3; 27]. На протяжении анализируемого периода времени именно бюджеты сельских поселений имеют самые минимальные зачисления по данному источнику в свою доходную часть. Таким образом, в целом рост налоговой базы по НДФЛ в связи с ограничениями в бюджетном законодательстве приводят к снижению этого источника в структуре налоговых доходов бюджетов сельских поселений.

Более стабильными с точки зрения налоговой базы являются местные налоги: земельный налог и налог на имущество физических лиц [7; 28].

Распределение поступлений от земельного налога по видам муниципальных образований представлено на рисунке 4.

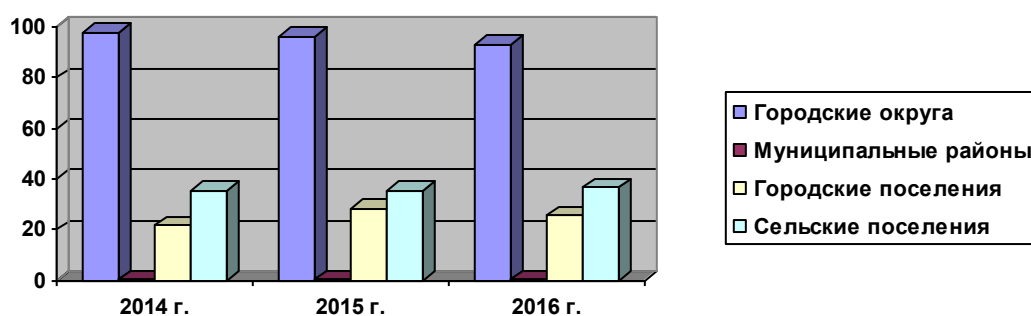


Рисунок 4. Распределение поступлений от земельного налога по видам муниципальных образований за 2014–2016 годы

В 2016 году по сравнению с 2015 годом произошло снижение поступлений от местных налогов на 2,2% со 189,5 до 185,3 млрд. рублей, а также их доли в налоговых доходах местных бюджетов с 19,0% до 17,6 процентов. Основной причиной является снижение на 4,5% (или на 7,4 млрд. рублей) объема поступившего в 2016 году в местные бюджеты земельного налога – до уровня 156,4 млрд. рублей, которое частично компенсировалось

увеличением на 12,5% поступлений от налога на имущество физических лиц (с 25,7 млрд. рублей до 28,9 млрд. рублей).

Распределение поступлений от налога на имущество физических лиц по видам муниципальных образований представлено на рисунке 5.

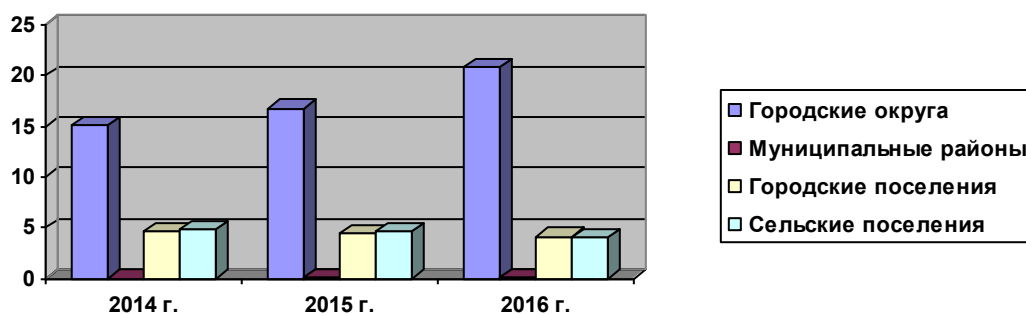


Рисунок 5. Распределение поступлений от налога на имущество физических лиц по видам муниципальных образований за 2014–2016 годы

Удельный вес поступлений от земельного налога в налоговых доходах в 2014 году увеличился с 13,2% до 16,0%, а от налога на имущество физических лиц увеличился с 1,9% до 2,4 процентов.

В 2015 году удельный вес поступлений от земельного налога в налоговых доходах увеличился с 16,0% до 16,4%, а от налога на имущество физических лиц увеличился с 2,4% до 2,6 процентов.

В связи с принятием Федерального закона от 04.10.2014 № 284-ФЗ «О внесении изменений в статьи 12 и 85 части первой и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившим силу Закона Российской Федерации «О налогах на имущество физических лиц» 29 субъектов Российской Федерации приняли решение о начале применения с 1 января 2015 года на своих территориях порядка определения налоговой базы по налогу на имущество физических лиц исходя из кадастровой стоимости

объектов налогообложения. За налоговый период 2015 года указанный налог начал поступать в 2016 году.

В 2016 году удельный вес поступлений от земельного налога в налоговых доходах уменьшился с 16,4% до 14,8%, а от налога на имущество физических лиц соответственно увеличился с 2,6% до 2,7 процентов.

Одним из факторов увеличения по отношению к уровню 2015 года объема налога на имущество физических лиц является применение с 1 января 2015 года в 29 субъектах Российской Федерации порядка определения налоговой базы по налогу на имущество физических лиц исходя из кадастровой стоимости объектов налогообложения, поступления от которого зачислялись в местные бюджеты в 2016 году. С 1 января 2016 года количество таких субъектов Российской Федерации увеличилось еще на 20 регионов. Соответственно за налоговый период 2016 года указанный налог будет поступать в местные бюджеты с 2017 года.

Наибольшие поступления в разрезе видов муниципальных образований, как по земельному налогу, так и по налогу на имущество физических лиц приходятся на городские округа, что в первую очередь вызвано стоимостью объектов налогообложения [6; 30]. В доходы сельских поселений по земельному налогу удельный вес поступлений составлял в 2014 году 22,9%, в 2015 году – 22,1%, в 2016 году – 23,5%. Таким образом, в 2016 году относительно уровня 2014 года удельный вес налоговых доходов по земельному налогу в бюджетах сельских поселений увеличился. В доходы сельских поселений по налогу на имущество физических лиц удельный вес поступлений составлял в 2014 году 19,6%, в 2015 году – 17,9%, в 2016 году – 13,8%. Таким образом, в 2016 году относительно уровня 2014 года удельный вес налоговых доходов по налогу на имущество физических лиц в бюджетах сельских поселений снизился. Вместе с тем, на уровне сельских поселений

удельный вес имущественных налогов составляет порядка 40% в анализируемом периоде времени.

Распределение поступлений от ЕНВД по видам муниципальных образований представлено на рисунке 6.

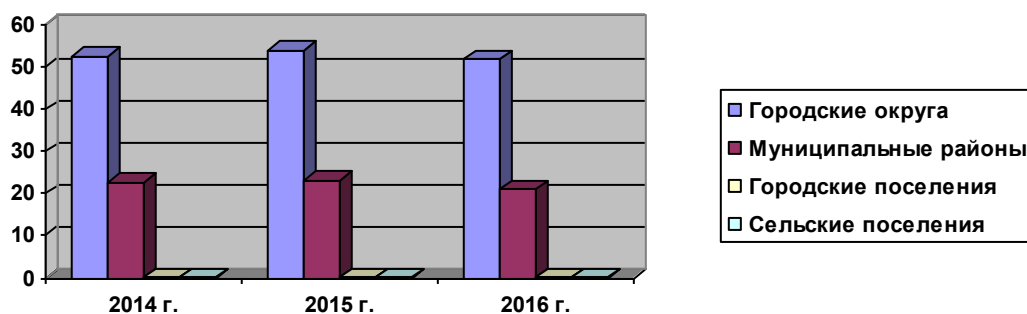


Рисунок 6. Распределение поступлений от ЕНВД по видам муниципальных образований за 2014–2016 годы

Распределение поступлений от ЕСХН по видам муниципальных образований представлено на рисунке 7.

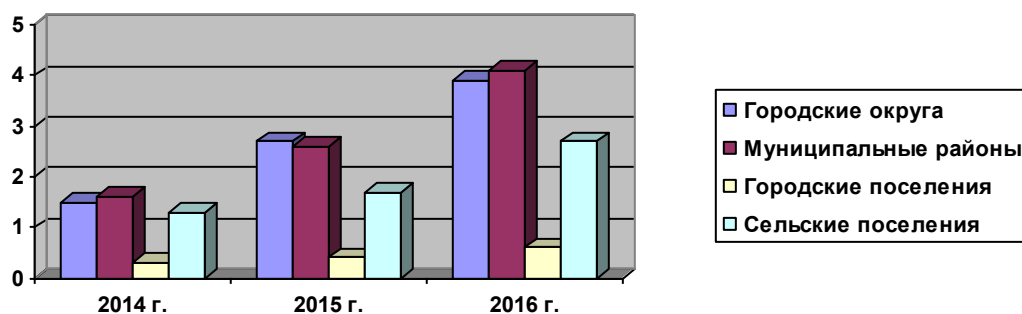


Рисунок 7. Распределение поступлений от ЕСХН по видам муниципальных образований за 2014–2016 годы

Наибольшие поступления в разрезе видов муниципальных образований, как по ЕНВД, так и по ЕСХН, приходятся на городские округа и муниципальные районы. Поступления в налоговые доходы бюджетов сельских поселений от ЕНВД и ЕСХН достаточно незначительны. Однако, наибольшее

значение имеет ЕСХН, удельный вес которого в доходах сельских поселений на протяжении анализируемого периода времени имеет тенденцию ежегодного роста в связи с увеличением налогооблагаемой базы по данному налогу. В соответствии с Бюджетным кодексом доходы от применения патентной системы налогообложения не зачисляются в бюджеты сельских поселений.

С 2014 года в доходы местных бюджетов зачисляются поступления от уплаты акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимых на территории Российской Федерации (далее – акцизы на нефтепродукты), по дифференцированным нормативам, установленным субъектами Российской Федерации, исходя из необходимости зачисления в местные бюджеты не менее 10% налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации от указанных акцизов на нефтепродукты.

Общий объем указанных поступлений в 2014 году составил 24,7млрд. рублей, в 2015 году – 27,8 млрд. рублей (увеличился на 12,5% по сравнению с 2014 годом), в 2016 году – 39,7 млрд. рублей (рост по сравнению с 2015 годом на 42,9% или на +11,9 млрд. рублей). В целом, за анализируемый период времени данный показатель увеличился на 60,7%. Данный факт вызван существенным ростом налоговых ставок начиная с 01.01.2015 г. (рисунок 8).

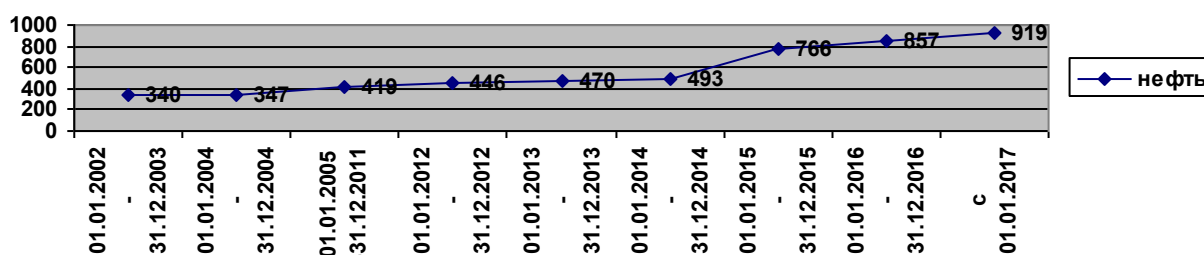


Рисунок 8. Размер налоговой ставки по НДС в отношении нефти, руб.

Распределение поступлений от уплаты акцизов по видам муниципальных образований за 2014–2016 годы представлено на рисунке 9.

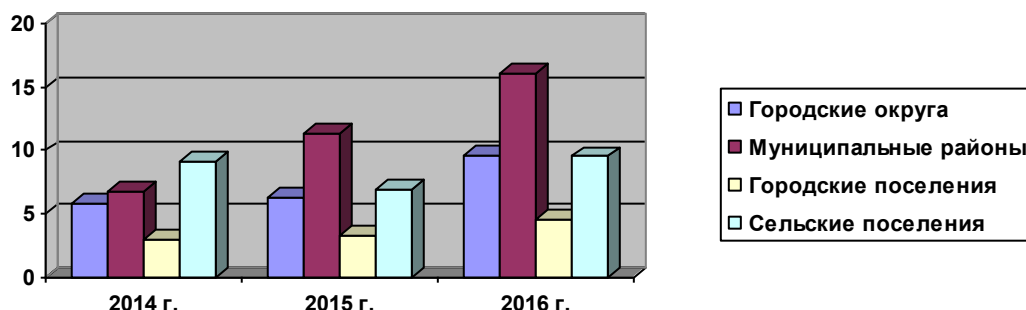


Рисунок 9. Распределение поступлений от уплаты акцизов по видам муниципальных образований за 2014–2016 годы

Выполнение уточненных плановых показателей налоговых доходов, в том числе по основным видам налогов (за исключением поступлений от акцизов на нефтепродукты), в 2014–2016 годах по всем сельским поселениям представлено в таблице 2.

Таблица 2 – Выполнение сельскими поселениями уточненных плановых показателей налоговых доходов в 2014–2016 годах

Налоговые доходы	2014 год			2015 год			2016 год		
	план	факт	% исполнения	план	факт	% исполнения	план	факт	% исполнения
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Всего	60,4	62,7	103,9	65,3	69,8	106,9	69,3	71,7	103,5
из них:									
Налог на имущество физических лиц	3,6	3,8	106,6	4,4	4,6	104,5	4,1	4,0	97,6
Земельный налог	33,4	35,8	107,1	35,5	39,0	109,9	36,6	37,4	102,2
НДФЛ	15,4	15,9	103,1	15,9	16,2	101,9	16,6	17,2	103,6
ЕНВД	0,01	0,01	100,0	0,01	0,01	100,0	0,01	0,01	100,0
ЕСХН	1,6	1,6	100,0	1,6	1,7	106,3	2,5	2,7	108,0
Акцизы на нефтепродукты	5,4	5,0	93,1	6,6	6,9	104,5	8,6	9,5	110,5

Анализ данных, представленных в таблице 4, свидетельствует о том, что на протяжении анализируемого периода времени в целом по всем налоговым доходам в сельских поселениях плановые показатели выполнены. Так, в 2014 году фактически было на 3,9% собрано налоговых доходов больше запланированных. Превышение плановых показателей было по налогу на имущество физических лиц на 6,6%, земельному налогу на 7,1%, НДФЛ на 3,1%. Не выполнены были только плановые показатели по акцизам на нефтепродукты на 6,9%. В 2015 году превышение плановых показателей в сельских поселениях по налоговым доходам составило 6,9%. Превышение плановых показателей было по налогу на имущество физических лиц на 4,5%, земельному налогу на 9,9%, НДФЛ на 1,9%, ЕСХН на 6,3%, по акцизам на нефтепродукты на 4,5%.

В 2016 году превышение плановых показателей в сельских поселениях по налоговым доходам составило 3,5%. Превышение плановых показателей было по земельному налогу на 2,2%, НДФЛ на 3,6%, ЕСХН на 8,0%, по акцизам на нефтепродукты на 10,5%. Не выполнены были только плановые показатели по налогу на имущество физических лиц на 2,4%.

В целом структура налоговых доходов бюджетов сельских поселений за анализируемый период времени представлена на рисунке 10.

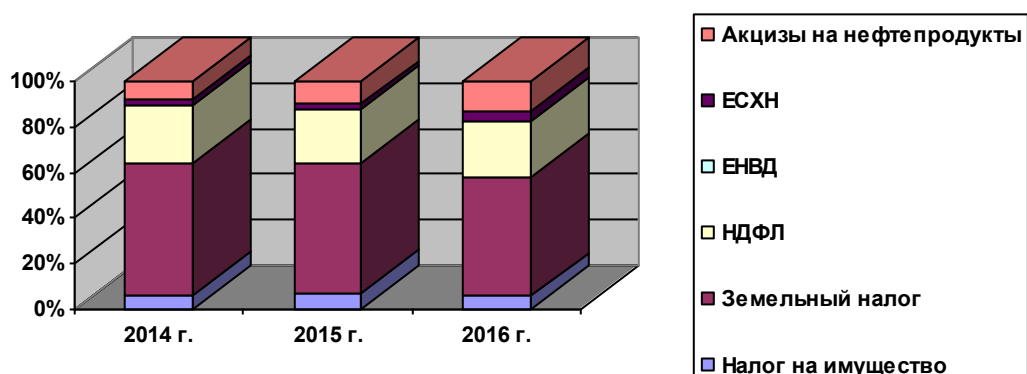


Рисунок 10. Структура налоговых доходов сельских поселений за 2014–2016 годы

Таким образом, самым существенным налогом для сельских поселений является земельный налог, за счет того, что его плательщиками являются как юридические, так и физические лица. Наибольший удельный вес в соответствии с формами налоговой отчетности принадлежит именно юридическим лицам [5; 29]. При этом на протяжении анализируемого периода времени происходит снижение удельного веса земельного налога в общей структуре налоговых доходов сельских поселений. На втором по значимости месте находится налог на доходы физических лиц. Третье место в удельном весе налоговых доходов бюджетов сельских поселений принадлежит акцизам на нефтепродукты. На протяжении анализируемого периода времени их роль в налоговых доходах сельских поселений увеличивается.

Однако, если проводить анализ налоговой базы в разрезе видов местных бюджетов, то можно наглядно увидеть, что самыми низкодоходными являются именно бюджеты городских и сельских поселений (рисунок 11).

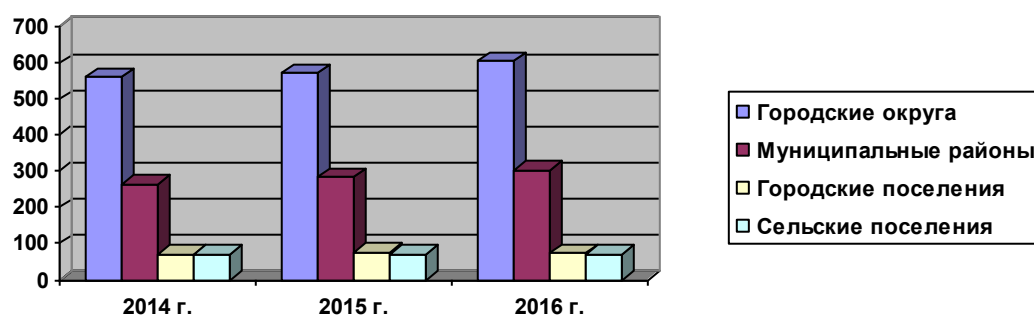


Рисунок 11. Распределение налоговых доходов по видам муниципальных образований за 2014–2016 годы

При этом следует учитывать, что среди поселений в современной России преобладают сельские, их количество составляет более 18 тыс., т.е. больше чем в 10 раз превышает количество городских поселений. Однако, как городские, так и сельские поселения существенно отличаются по численности населения и экономическому потенциалу [8]. Так, среди сельских поселений есть те, в

которых численность населения превышает 10000 чел. (их количество превышает 300), а есть те, в которых проживает менее 100 чел. (их количество более 80).

Проведенный анализ выявил, что в современных условиях явно преобладают сельские поселения с незначительными налоговыми поступлениями, а трансферты являются основным источником финансирования решения вопросов местного значения. Более того, действующее бюджетное законодательство достаточно не совершенно, поскольку формирование экономической политики большинства муниципальных образований зависит в существенной степени от объема и структуры доходов, значительная часть которых состоит из трансфертов. Более того, большинство сельских поселений не имеет достаточных средств, для решения вопросов местного значения. За редким исключением уровень налоговых и неналоговых поступлений крайне низкий, а управление финансами на этом уровне требует дальнейшего совершенствования. На сегодняшний день развитию экономической политики поселений уделяется недостаточное внимание. Это характеризуется множеством типичных особенностей и проблем, что обусловлено как состоянием социально-экономической среды, так и качеством муниципального управления. Демографическая структура населения, недостаточное количество рабочих мест и сложившийся относительно низкий уровень оплаты труда являются основными факторами, которые обуславливают крайне низкие суммы налоговых доходов большинства сельских поселений и значительную степень дотационности их бюджетов. Более половины вопросов местного значения передается поселениями на вышестоящий уровень.

Таким образом, с одной стороны значительная дифференциация социально-экономического развития муниципалитетов оказывает влияние на распределение налоговой базы, а с другой стороны действующее

законодательство в сфере межбюджетных отношений оставляет бюджеты сельских поселений практически без собственных доходных источников.

Список использованных источников

1. Аксенова А.А. Налоговые вычеты по НДФЛ, как инструмент реализации конституционного принципа равенства // РИСК: Ресурсы, информация, снабжение, конкуренция. 2010. № 3. С. 287-290.

2. Аксенова А.А. Налогообложение доходов физических лиц: индивидуальное или семейное? // Интернет-журнал Науковедение. 2013. № 6 (19). С. 1.

3. Валяева Г.Г., Волкова Е.А., Мельникова А.В. Прямые иностранные инвестиции в Российской Федерации // Корпоративная экономика. 2016. № 4 (8). С. 43-49.

4. Герсонская И.В. Формирование и управление бюджетными ресурсами в условиях современной России (региональный аспект) // Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. - Тамбов, 2004. – 188 с.

5. Гильмутдинов Р.З., Гузаирова Г.Р. Исследование операций в экономике. - Уфа, 2015.

6. Гультяев В.Е., Педтиев В.И. Императивы и дилеммы модернизации в России и в мире // Ярославский педагогический вестник. 2011. Т. 1. № 1. С. 62-65.

7. Ефимова О.В. Разработка индикативных моделей экспериментальной экономики для анализа и планирования деятельности сложных социально-экономических систем. - Москва, 2009.

8. Ивановская В.Ю., Ивановская А.Л. Рынок труда в Вологодской области: анализ проблем и территориальных особенностей развития // Молочнохозяйственный вестник. 2015. № 4 (20). С. 106-111.

9. Капелюк З.А., Капелюк С.Д. Статистическая оценка региональных факторов социально-демографического развития села // Вестник Белгородского университета кооперации, экономики и права. 2012. № 1. С. 162-168.

10. Ключников С.В. Теоретические аспекты анализа инвестиционной привлекательности объектов инвестирования // Финансы и кредит. 2010. № 22 (406). С. 20-24.

11. Козырский Д.А. Защита прав и законных интересов кредиторов и должников в судебном производстве по делам о несостоятельности (банкротстве) юридических лиц // Экономика и право. XXI век. 2016. № 3. С. 178-188.

12. Кокорев А.С. Пути повышения эффективности государственных корпораций и их взаимодействия с другими экономическими субъектами // В сборнике: Анализ общественных явлений в 2017 г. Построение прогнозов. Сборник материалов международной научно-практической конференции. Москва. 2017. С. 33-37.

13. Кращенко С.А. Казначейство как институт социально-рыночной трансформации региональной экономики // Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. - Волгоград, 1999. – 186 с.

14. Кузяшев А.Н. Развитие муниципальной собственности в России // Междисциплинарный подход к исследованию экономики материалы III Международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию кафедры общей экономической теории БашГУ: в 3 частях. 2017. С. 57-65.

15. Курманов М.М., Миннегулов И.Х. Проблемы установления административной ответственности во исполнение федерального закона о местном самоуправлении // Современное право. 2006. № 1. С. 57-59.

16. Марамыгин М.С. Денежно-кредитная политика в системе государственного регулирования инвестиций // Диссертация на соискание ученой степени доктора экономических наук. - Екатеринбург, 2002

17. Мизякина О.Б. Особенности применения антимонопольного законодательства в отношении сетей // Российское предпринимательство. 2013. № 11 (233). С. 19-29.

18. Мустафина С.А. Административные правонарушения в области таможенного дела (нарушения таможенных правил): вопросы квалификации и назначения наказаний // Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. - Москва, 2011. – 193 с.

19. Окришвили Т.Г., Якупов А.Г. Значимость добровольной реализации частноправовой ответственности // В сборнике: Современные достижения и разработки в области юриспруденции Сборник научных трудов по итогам международной научно-практической конференции. 2016. С. 5-7.

20. Ооржак В.О. Формирование и реализация стратегии промышленного развития региона. - Москва, 2004.

21. Парфенов К.В. Инвестиционные ресурсы местного самоуправления: социально-политический аспект // Инновации и инвестиции. 2013. № 3. С. 97-101.

22. Россинская М.В., Бугаева М.В., Россинский Н.П., Бондаренко Л.В., Васенев С.Л., Трегулова Н.Г., Васильева Т.А., Елисеева Т.П., Пахомова А.И., Черняева Р.В., Кушнир И.Б., Горкуша О.А., Рокотянская В.В., Новоселов С.Н., Молев М.Д., Елисеева Т.П. Мониторинг и оценка эколого-социально-экономического развития территории. - Шахты, 2012. -188 с.

23. Сагидов Ю.Н. Цивилизационная мотивация социально-экономического развития: видение из региона // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2014. № 29. С. 51-62.

24. Севек В.К., Бадарчи Х.Б.О., Севек Р.М., Манчык-Сат Ч.С., Чульдум А.Э.О. Исследование сценария развития Республики Тыва в системе территории опережающего развития // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2016. № 6. С. 43-58.

25. Смирнова В.В. Правовые и организационные проблемы реализации принципа равноправия субъектов российской федерации // Административное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 780-791.

26. Судакова Н.А. Налоговый менеджмент в американских корпорациях // США и Канада: экономика, политика, культура. 2005. № 1. С. 110-128.

27. Удовик Е.Э., Брикота К.Ю. Разработка и реализация стратегии устойчивого социально-экономического развития региона // Экономика устойчивого развития. 2016. № 1 (25). С. 373-386.

28. Фирова И.П., Титов В.А., Демидова М.Г. Угрозы и риски экономической безопасности, оказывающие влияние на управленческие решения в сфере налогообложения // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2006. № 4. С. 325-331.

29. Хачатурян К.А. Сравнительный анализ рынков государственных бумаг (на прим. стран с рыноч. и переход. экономикой) // Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. - Москва, 1998. – 191 с.

30. Южакова О.А., Котлячкова Н.В. Дефолтные кредитные ноты: понятие и практика применения // Экономика и предпринимательство. – 2016. – № 4-2 (69-2). – С. 43–49.
