

**НАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ И ВОПРОСЫ ИХ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ
(НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ КОМИ)*****Евгений Николаевич ТИМУШЕВ**

младший научный сотрудник, Институт социально-экономических и энергетических проблем Севера Коми научного центра Уральского отделения Российской академии наук, Сыктывкар, Российская Федерация
timushev@iespn.komisc.ru

История статьи:

Принята 03.03.2016

Одобрена 14.03.2016

УДК 336.226.1, 336.027, 336.153

JEL: H24, H71, H77

Аннотация

Предмет. Представляемая методика изучения распределения доходов бюджетной системы РФ от налога на доходы физлиц (НДФЛ) используется для проведения анализа особенностей их распределения на примере бюджетной системы Республики Коми. Актуальность исследуемой темы объясняется ведущей ролью данного налога в структуре местных бюджетов и тем, что в последнее время наблюдаются тенденции снижения величины налоговых доходов, роста централизации и потери местными бюджетами самостоятельности.

Цели. Выявление особенностей распределения доходов от налога на доходы физлиц в бюджетной системе Республики Коми.

Методология. Основной анализ производился с помощью математических расчетов нормативов распределения и интерпретации положений законодательства, устанавливающих их количественные значения. Для вспомогательных целей осуществлялись сбор, расчет, интерпретация, сравнение абсолютных и относительных показателей.

Результаты. Показано, что за 2008–2014 гг. произошел рост норматива распределения НДФЛ для бюджета субъекта РФ, который привел к перераспределению доходов в пользу республиканского бюджета Республики Коми. Изменения дифференцированного норматива для местных бюджетов увеличили долю доходов, остающуюся в районах. В целом перераспределение средств произошло за счет доходов от НДФЛ у городов. Выявлено, что на доходы бюджетов городов оказывают большее влияние корректировки единого норматива распределения, на доходы бюджетов районов – дифференцированного. При анализе нормативов местных бюджетов был сделан вывод о том, что норматив для Усть-Вымского района является заниженным.

Выводы. Исследование подтверждает тезис о централизации бюджетных средств в бюджетной системе Республики Коми и на количественных расчетах показывает ее особенности, в том числе в разрезе всех местных бюджетов. Предлагаются конкретные шаги для выравнивания условий местных бюджетов, направленные в конечном итоге на рост эффективности расходов.

Ключевые слова: налоги, налог на доходы физлиц, нормативы распределения, Республика Коми

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2016

Введение

На уровне местных бюджетов Республики Коми (далее – РК) в целом в течение 2006–2014 гг. роль налоговых доходов постепенно снижается, уступая место безвозмездным поступлениям, что актуализирует вопрос о росте централизации и потере бюджетами самостоятельности. Среди налоговых доходов, формирующих примерно лишь треть совокупных доходов муниципальных образований, ведущую роль продолжает играть налог на доходы физлиц (НДФЛ). В то же время ситуация не совсем однозначная – в структуре бюджетов поселений произошло перераспределение источников с безвозмездных поступлений на налоговые доходы.

Сокращающиеся объемы налоговых доходов местных бюджетов, важная роль НДФЛ как ведущего локального налога требуют углубленного изучения вопросов распределения доходов от НДФЛ как по вертикали бюджетной системы (между местными и республиканскими бюджетами РК, между бюджетами районов и поселений), так и по горизонтали (между бюджетами городов и районов, при посредничестве республиканского бюджета).

Теоретические вопросы

Тезис о том, что по характеру налоговой политики можно судить об уровне общественного развития, не нов [1]. Налоги негативно сказываются на предпринимательской деятельности, влияя на создание благ частным сектором, внося изменения в распределение ресурсов в экономике [2]. Теоретически считается доказанным, что потери, которые несут налогоплательщики, превышают

* Автор благодарен своим коллегам Вере ЛУКАНИЧЕВОЙ и Максиму СТЫРОВУ за обнаружение ошибок в первоначальных расчетах и ценные замечания по первому варианту статьи соответственно.

выгоду, получаемую государством от взимания налогов.

Начало заметного роста налоговой нагрузки на экономику как феномена в развитии государственных финансов связывают с активизацией деятельности государства как института во второй половине XIX в. в Европе [3]. Уже ко второй половине XX в. допустимый уровень государственного вмешательства был резко повышен [3], и далее он продолжал увеличиваться, до начала 1980-х гг. С ростом теневой экономики, дефицита и инфляции, особенно болезненной при прогрессивной налоговой системе и международной налоговой конкуренции, стали популярны рекомендации о снижении налоговой нагрузки, которое способно даже увеличить налоговые доходы путем снижения ставок, количества льгот, но одновременно за счет роста налоговой базы.

Распределение налоговых доходов в модели бюджетного федерализма тесно связано с тремя целями государственного управления, восходящими к работам Р. Масгрейва, – экономическая эффективность, социальная справедливость и макроэкономическая стабильность [4–6]¹. Первую рекомендуется исполнять на местном уровне, вторую и третью – на уровне центрального правительства [9, 10]. Влияние распределения доходов на перспективы достижения этих целей служит критерием выбора оптимальной модели закрепления доходных источников за уровнями бюджетной системы.

Важным вопросом при анализе налоговой политики являются общие критерии ее оценки. Как правило, критерием качества налоговой политики является соблюдение или движение в сторону принципов нейтральности и справедливости².

Наибольшее распространение по мере развития теории налогов получили две концепции их взимания, которые условно можно назвать концепциями «способности оплаты» (ability to pay) и «возвращаемой выгоды» (benefits tax) [10–12].

Справедливость, на наш взгляд, состоит не в предоставлении возможности для каждого налогоплательщика платить налоги в зависимости от получаемых выгод от общественных благ (benefits tax) [13, 14], а скорее основывается на

концепции «способности оплаты» (ability to pay) (проблема затрагивается во множестве работ, в том числе в классических трудах [11, 15]). Налоговая система должна исходить из того, что лица в одинаковой экономической позиции должны иметь равные налоговые обязательства [10].

Соблюдение принципа справедливости – равных обязательств для равных позиций – обычно вступает в противоречие с принципом нейтральности налогообложения, ведь соблюдение первого приводит к тому, что поведение производства и потребления отклоняется от траектории, на которой оно бы находилось в случае отсутствия налогообложения вовсе [16, 17], а это противоречит принципу нейтральности. Нейтральность налогообложения соблюдается, если оно никак не влияет на стимулы и поведение налогоплательщика в экономике [16]. Однако соблюдение принципа нейтральности вряд ли достижимо на практике [17]. Так, общепризнанно, что при введении налоговой нагрузки меняется поведение потребителя, а это меняет сигналы для производителей, что уже меняет всю сложившуюся в данный момент ситуацию в экономике [18]. Принцип нейтральности является только ориентиром при выборе направления экономической политики [19], чтобы сохранять все преимущества рыночной экономики. Во многом недостижимость этого принципа связана и с теоретическими, и практическими сложностями модели концепции benefits tax [14], призванной воплотить на практике два рассматриваемых принципа.

Таким образом, в области политики налогообложения, на наш взгляд, следует использовать принцип справедливости согласно концепции «способности оплаты» (ability to pay), с соблюдением в максимальной степени принципа нейтральности.

При применении к налогу на доходы физлиц (НДФЛ) принципов справедливости и нейтральности в понимании, изложенном ранее, можно прийти к выводу о том, что наилучшим вариантом структуры его элементов, в том числе для налоговой системы РФ, можно считать умеренную прогрессивную шкалу. В пользу этого говорят результаты теоретических исследований [12], позиции авторитетных ученых [20]. Один из вариантов реализации такого сценария в РФ – рост прогрессивности НДФЛ через увеличение налоговых вычетов [19]. Такого вида усложнение налоговой системы чревато снижением налоговых доходов, но потенциал упрощения налоговой системы РФ по всей видимости уже был исчерпан [21].

¹ Это также со ссылкой на зарубежные источники упоминается в академических трудах отечественных исследователей, например [7, 8].

² Проект бюджетной стратегии РФ на период до 2023 года. URL: <http://www.minfin.ru>

Также усложнение представляется теоретически оправданным, однако требует не только теоретических и сравнительных исследований (как, например, в [22]), но и эмпирико-институциональных, которые в области оценки макроэкономических последствий налоговых реформ крайне сложны [22].

Источники данных и методика изучения распределения доходов от НДФЛ в бюджетной системе Республики Коми

В настоящее время доходы бюджетной системы РФ от НДФЛ остаются полностью в рамках бюджетной системы субъектов РФ³.

Нормативы распределения доходов от НДФЛ регулируются на федеральном и региональном уровнях, поэтому для определения их фактических значений мы изучили федеральное (Бюджетный Кодекс РФ)⁴ и региональное законодательство Республики Коми⁵. На федеральном уровне устанавливаются единые федеральные нормативы⁶, на региональном – единые региональные⁷. На третьем этапе между республиканским бюджетом Республики Коми и местными бюджетами доходы от НДФЛ распределяются на основе включения в расчет к фактическим единым региональным нормативам дополнительных дифференцированных (по конкретным местным бюджетам) нормативов распределения⁸. Последние ежегодно утверждаются региональным законом о республиканском бюджете⁹. Таким образом, в работе для обозначения каждого этапа распределения и соответствующих нормативов используются термины: «единые федеральные нормативы», «единые региональные нормативы» и (дополнительные) «дифференцированные региональные нормативы». Складывающиеся значения нормативов после учета каждого этапа распределения мы именуем с помощью слова

«фактические». Например, конечные сложившиеся нормативы для местных бюджетов после включения в расчет нормативов всех трех этапов (нас в большей степени интересуют нормативы для бюджетов городских округов и муниципальных районов) мы именуем фактическими нормативами распределения НДФЛ для местных бюджетов.

В целях оценки целесообразности действующих нормативов распределения НДФЛ для местных бюджетов мы сравнивали величины их налоговых доходов с учетом постулата о необходимости достижения равных условий распределения для бюджетов с равной долей налоговых доходов в общей сумме данных доходов в республике.

При анализе распределения налоговых доходов между местными бюджетами мы полагались на отчетность об исполнении бюджетов¹⁰. Абсолютные величины были приведены в сопоставимый вид через расчет подушевых значений и индексацию на индекс потребительских цен (расчеты велись по данным статистических сборников)¹¹.

Для определения фактических единых региональных нормативов распределения НДФЛ¹² мы исходили из того, что единые региональные нормативы обозначают ту долю потенциальных доходов бюджета субъекта РФ, которую он обязуется оставлять на территории того муниципального образования, где была образована налоговая база. Например, в Республике Коми с 2012 и до 2014 г. действовал единый региональный норматив на уровне 12,5% (единый федеральный норматив, действовавший в 2012 г., можно определить по формуле «80/20/10/10»¹³). Для расчета фактического единого регионального норматива, например, для городского округа, к 20% дохода, полагающегося ему по федеральному нормативу, мы прибавили 12,5% от 80% дохода, полагающегося республиканскому бюджету РК. Таким образом, получили величину в 30%. Для определения фактического единого регионального норматива для районов и поселений РК мы

³ До 2015 г. в течение 2014 г. 50% НДФЛ иностранных граждан в виде фиксированного авансового платежа на основании патента зачислялись в федеральный бюджет.

⁴ Статьи 56, 61, 61.1, 61.2, 61.5 Бюджетного кодекса РФ.

⁵ О бюджетной системе и бюджетном процессе в Республике Коми: Закон Республики Коми от 01.10.2007 № 88-РЗ.

⁶ Статьи 56, 61, 61.1, 61.2, 61.5 Бюджетного кодекса РФ.

⁷ Статья 11 Закона Республики Коми от 01.10.2007 № 88-РЗ, а также п. 1 ст. 58 Бюджетного кодекса РФ.

⁸ Пункт 2 ст. 58 Бюджетного кодекса РФ.

⁹ Были изучены соответствующие региональные законы РК в последней редакции: о республиканском бюджете Республики Коми на 2008 год, 2009 год, 2010 год, 2011 год, 2012–2014 гг., 2013–2015 гг., 2014–2016 гг. URL: http://minfin.rkomi.ru/minfin_rkomi/minfin_rbudj/budj_otch

¹⁰ Отчет об исполнении бюджета Республики Коми. URL: http://minfin.rkomi.ru/minfin_rkomi/minfin_rbudj/budj_otch/

¹¹ Статистический ежегодник Республики Коми, 2014. Сыктывкар: Комистат, 2014. 412 с.

¹² Складывающихся из единых федеральных и региональных нормативов.

¹³ То есть 80% налоговых доходов от НДФЛ федеральный законодатель перечислял в бюджет субъекта РФ, 20% – в бюджет городского округа (если территория – городской округ), 10% – в бюджет муниципального района и 10% – в бюджет поселения (если территория – муниципальный район).

сделали аналогичный расчет, но только разделили пополам полученный результат (так как дополнительный доход в данном случае должен делиться между бюджетами поселения и соответствующего района).

Для определения фактических нормативов распределения НДСЛ для местных бюджетов Республики Коми (с учетом дифференцированных нормативов для каждого бюджета), мы вели расчет по схожей методике – к полученному единому региональному нормативу мы прибавляли дополнительную долю, определенную региональным законодателем для данного бюджета, умноженную на единый региональный норматив для республиканского бюджета РК.

Роль и общие данные о распределении НДСЛ в бюджетной системе Республики Коми

Среди налоговых доходов бюджетов городов и районов Республики Коми ведущую роль играет НДСЛ. Его удельный вес в структуре доходов до 2011 г. увеличивался, но с 2011 г. начался процесс наращивания субвенций. Доходы от налогов на совокупный доход и налогов на имущество малы и стабильно занимают лишь 5% всех доходов.

Видно, что до 2014 г. динамика поступлений НДСЛ в республиканский бюджет и бюджеты городов и районов была синхронной (рис. 1). Это подтверждают доли каждого уровня бюджетной системы в совокупном доходе от НДСЛ.

Рост единых нормативов в 2012 г.¹⁴ был компенсирован увеличением единых региональных нормативов РК путем внесения изменений в региональный закон¹⁵. Однако продолжение политики централизации НДСЛ, выразившееся в увеличении с 2014 г. единого федерального (с формулы «80/20/10/10» на «85/15/5/10») и уменьшении единого регионального норматива (с 12,5 до 5,9%), привело к резкому изменению распределения НДСЛ внутри бюджетной системы Республики Коми (рис. 1). Так, доля республиканского бюджета в совокупных доходах от данного налога увеличилась с 60 до 70%, за счет сокращения доли бюджетов районов и городов (с 38 до 28%).

¹⁴ С 2012 г. единый федеральный норматив по НДСЛ для бюджетов субъектов РФ, города, района и поселения стал выглядеть как «80/20/10/10». С 01.01.2005 соотношение составляло «70/30/20/10».

¹⁵ Статья 11, п. 1 Закона Республики Коми от 01.10.2007 № 88-РЗ. С 2012 г. был введен единый норматив по НДСЛ для бюджетной системы РК на уровне 12,5% от потенциальной суммы дохода республиканского бюджета.

Удельный вес доходов поселений от НДСЛ не менялся (2–3%).

В структуре доходов бюджетов городов и районов Республики Коми за 2006–2014 гг. увеличение субвенций с 2011 г. привело к перераспределению основных источников доходов – с налоговых доходов (НДСЛ) на безвозмездные поступления (субвенции) (рис. 2). Рост реальных доходов вследствие увеличения субвенций следует оценить негативно с точки зрения самостоятельности бюджетов.

Стабильная величина доходов от НДСЛ в бюджетах поселений (рис. 1) вместе с ростом их удельного веса (рис. 2) говорит о падении реальных доходов данных бюджетов. Из-за снижения долей целевых трансфертов (субвенций) можно говорить о росте самостоятельности поселений, и причиной этому стала концентрация трансфертов на уровне городов и районов.

Как и для поселений, для республиканского бюджета РК характерно снижение роли безвозмездных поступлений (рис. 2). Этим мы во многом объясняем нисходящую динамику реальных доходов в 2012–2014 гг. Ситуация здесь аналогична той, которая сложилась на уровне поселений, но республиканский бюджет имеет полномочия перераспределять средства в бюджетной системе, что он продемонстрировал в 2014 г., когда снизил единый региональный норматив по НДСЛ (с 12,5 до 5,9%) и этим слегка увеличил свои реальные доходы по сравнению с 2013 г., когда те резко упали.

Таким образом, роль доходов от НДСЛ повысилась для республиканского бюджета и бюджетов поселений Республики Коми из-за снижения трансфертов из федерального бюджета и концентрации трансфертов из республиканского бюджета на уровне городов и районов соответственно. В связи с централизацией доходов от НДСЛ с 2014 г. стали уменьшаться реальные доходы городов и районов при росте в них доли безвозмездных поступлений, что означает потерю ими самостоятельности при управлении бюджетными средствами.

Распределение доходов от НДСЛ между уровнями бюджетной системы Республики Коми

До 2014 г. фактический единый региональный норматив НДСЛ в бюджетной системе Республики Коми составлял 70% (для республиканского бюджета), а в 2014 г. поступления НДСЛ были существенно централизованы, до 80% (табл. 1).

Во многом централизацию НДФЛ можно объяснить попыткой компенсации роста дефицита республиканского бюджета – он начал расти с 2011 г., а с 2013 г. его рост сильно ускорился, в то время как дефициты бюджетов городов и районов росли несущественно.

Для городских округов РК дифференцированный норматив НДФЛ в течение 2008–2014 гг., по нашим расчетам, был около 5–11%¹⁶, для муниципальных районов – 49–64% (табл. 1). Любопытно, что именно на 2014 г., когда единый норматив был существенно повышен, приходится рост дифференцированного норматива для районов и снижение – для городов. По данным табл. 1 также видно, что начиная с 2013 г. именно бюджеты городов стали терять часть доходов от НДФЛ, в том числе (косвенно) финансируя районы, чей дополнительный норматив стал расти.

Таким образом, перераспределение потоков (в части дифференцированных нормативов) от доходов по НДФЛ за 2012–2014 гг. (и за весь период 2008–2014 гг.) было совершено в пользу бюджетов районов (за счет республиканского бюджета и бюджетов городов). А с учетом роста единого норматива в 2014 г., в целом за 2008–2014 гг. распределение доходов от НДФЛ произошло в пользу республиканского бюджета и бюджетов районов за счет бюджетов городов.

В целом общий норматив для бюджетов городов и районов за 2008–2014 гг. уменьшился с 47 до 44% (табл. 1). Это подтверждает тезис об изменении зачисления доходов от НДФЛ за 2008–2014 гг. в пользу республиканского бюджета и бюджетов районов (с учетом роста норматива для них) при сокращении удельного веса доходов для бюджетов городов, а также говорит о том, что окончательным выгодоприобретателем изменений в нормативах стал республиканский бюджет.

Всего за 2008–2014 гг. по результатам трех этапов распределения больше доходов стало оставаться в районах (66 и 71% от собранных доходов данной территории на начало и конец рассматриваемого периода соответственно), и больше доходов стало оседать в республиканском бюджете (53 и 56% от всех доходов бюджетной системы РК) (табл. 1, рис. 3)¹⁷. Перераспределение произошло за счет

¹⁶ От доходов республиканского бюджета до распределения на третьем этапе.

¹⁷ Величины несколько отличаются от результатов простого расчета доли доходов бюджета каждого уровня в консолидированном бюджете, приведенных ранее, из-за разных методик расчета. На наш взгляд, обе цифры являются верными, и довольно большая разница между ними, с повышением норматива для местных бюджетов при расчете

доходов от НДФЛ у городов (если в 2008 г. на их территории оставалось 36% собранного на ней дохода, то в 2014 г. – только 24%) (табл. 1, рис. 3).

Процессы перераспределения доходов от НДФЛ более наглядно демонстрирует рис. 3. В частности, по нему видно, что для городов в силу их высокого налогового потенциала по НДФЛ, более заметную роль играет величина единого норматива, тогда как для районов – дифференцированного (это проявляется в расстояниях между линиями дополнительных дифференцированных нормативов и общих нормативов по каждой из трех линий соответственно). То есть «выигрыш» районов был обеспечен в 2013–2014 гг. ростом дифференцированных нормативов, а «проигрыш» городов – в 2014 г., когда был резко повышен единый норматив для республиканского бюджета.

Распределение доходов от НДФЛ между местными и республиканским бюджетами Республики Коми

При более детальном рассмотрении ситуации с нормативами в разрезе городов и районов Республики Коми выясняется, что минимальные фактические нормативы распределения НДФЛ имеют бюджеты городских округов (Усинск, Сыктывкар, Ухта, Воркута и Инта) и районов с административным статусом города (Сосногорск, Вуктыл и Печора) (табл. 2, указанные бюджеты отмечены знаком «*»). Половина или более доходов от НДФЛ, собранных на их территории, формировали доходы республиканского бюджета.

Мы разделили все местные бюджеты на две группы по признаку доли налогов от НДФЛ, остающейся в местном бюджете. Очевидно в первую группу попадут 11 бюджетов, с нормативом зачисления НДФЛ в их бюджет от 23 до 54% от общей суммы НДФЛ, собранной с их территории. Вторую группу – 9 бюджетов – формируют исключительно бюджеты районов, где почти все доходы от НДФЛ остаются на месте по причине их относительно небольшого объема.

Среди первой группы территорий оказались и районы (Усть-Вымский, Княжпогостский и Сыктывдинский) несмотря на то, что средневзвешенное (по общей абсолютной

средневзвешенных величин, может быть объяснена тем, что в данном случае большой вес отдается бюджетам с большой величиной доходов от НДФЛ (обычно это городские округа) в сравнении с остальными бюджетами, тогда как при централизации доходов на самом деле еще большая доля доходов от НДФЛ (по сравнению с доходами городов) концентрируется на уровне республиканского бюджета РК.

величине налоговых доходов в отдельном году) значение удельной величины их налоговых доходов почти не отличалось от аналогичного показателя других районов, имеющих совершенно отличные нормативы распределения (рис. 4). По-видимому, это вызвано тем, что ежегодно в общей абсолютной сумме доходов районов от НДФЛ доля их доходов составляет 8–10% (исключение – Сыктывдинский с 5–6%), что является высоким показателем¹⁸. Возможно, Сыктывдинский район попал в перечень местных бюджетов с наибольшей централизацией доходов от НДФЛ по причине своей близости к Сыктывкару, несмотря на то, что налог на доходы физлиц уплачивается в бюджет по месту учета налогового агента в налоговом органе¹⁹. Текущее распределение для Сыктывдина можно объяснить преимуществами работодателей в создании налоговой базы по НДФЛ в связи с близостью к деловому центру республики. С учетом того, что норматив по НДФЛ для данного района расположен в самом конце первой группы (табл. 2), данную ситуацию следует признать правильной.

Но норматив распределения доходов от НДФЛ для Усть-Вымского района все же представляется заниженным – в нем, как и в Княжпогостском районе, формируется около 10% всех доходов муниципальных районов от НДФЛ в абсолютном выражении (как уже было отмечено), но его средний фактический норматив за 2008–2014 гг. был намного меньше, чем в Княжпогосте (25 и 40% соответственно) (табл. 2, рис. 4). Учитывая, что подушевые налоговые доходы в Усть-Выми заметно меньше, чем в Княжпогосте (рис. 4), представляется необходимым повысить дифференцированный норматив распределения НДФЛ для Усть-Вымского района в целях роста его фактического норматива с 10 до 40%. Эта мера выровняет общие нормативы Усть-Вымского и Княжпогостского районов, и выполнит задачу выравнивания условий для бюджетов со сходными характеристиками, как это было до 2010 г. (рис. 5), когда фактические нормативы обоих бюджетов были сопоставимы. Вопрос о том, почему с 2010 г. для Усть-Вымского района в республиканском законе о бюджете перестал предусматриваться дифференцированный норматив распределения НДФЛ, требует самостоятельного исследования.

¹⁸ Это большой удельный вес, если не учитывать доходы от НДФЛ таких районов (с точки зрения бюджетной системы), как Вуктыл, Печора и Сосногорск.

¹⁹ Статья 226, п. 7 Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая).

Заключение

Нормативы распределения доходов от налога на доходы физлиц (НДФЛ) регулируются на федеральном и региональном уровнях и поступают в бюджеты по результатам трех этапов распределения через единые федеральные нормативы, единые региональные нормативы и нормативы, дифференцированные по местным бюджетам.

НДФЛ играет ведущую роль в налоговых доходах местных бюджетов Республики Коми. По нашим оценкам, на доходы бюджетов городов от НДФЛ оказывают большее влияние корректировки единых нормативов распределения, на доходы бюджетов районов – дифференцированных. Рост фактического единого норматива за 2008–2014 гг. привел к перераспределению доходов от НДФЛ в пользу республиканского бюджета РК. Централизацию НДФЛ можно объяснить попыткой компенсации резкого роста дефицита республиканского бюджета с 2013 г. при умеренном росте дефицита местных бюджетов. Одновременно за 2008–2014 гг. рост средневзвешенного дифференцированного норматива распределения увеличил долю доходов от НДФЛ, остающуюся в бюджетах муниципальных районов.

Минимальные фактические нормативы распределения НДФЛ в бюджетной системе Республики Коми имеют три группы местных бюджетов: бюджеты городских округов (Усинск, Сыктывкар, Ухта, Воркута и Инта), бюджеты районов с административным статусом города (Сосногорск, Вуктыл и Печора), и районы, имеющие наибольшую величину налоговых доходов от НДФЛ до распределения в республиканский бюджет (Усть-Вымский, Княжпогостский и Сыктывдинский). При этом фактический норматив Усть-Вымского района оказался существенно меньше Княжпогостского района, несмотря на общие характеристики, а также на то, что величина подушевых налоговых доходов в Усть-Выми заметно меньше. Полагаем, что необходимо повысить дифференцированный норматив распределения НДФЛ для Усть-Вымского района, доведя его, как минимум, до прежнего уровня, в целях исключения различного подхода к бюджетам со сходными бюджетными характеристиками и недопущения возникновения негативных фискальных стимулов.

Таблица 1

Средневзвешенные фактические нормативы распределения по НДФЛ, % от общей суммы доходов бюджетов по данному налогу (2008–2014 гг.)

Субъект	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Дополнительные дифференцированные нормативы распределения</i>							
Городской округ	9	9	9	11	13	8	5
Муниципальный район	52	49	50	51	49	56	64
Городской округ и муниципальный район вместе	24	23	24	24	24	26	30
<i>Нормативы распределения всего</i>							
Городской округ	36	36	36	38	39	36	24
Муниципальный район	66	64	65	66	64	69	71
Городской округ и муниципальный район вместе	47	46	47	47	47	48	44
Республиканский бюджет	53	54	53	53	53	52	56
<i>Справочно: Фактический единый региональный норматив распределения НДФЛ в бюджетной системе РК, в бюджеты</i>							
Республиканский	70	70	70	70	70	70	80
Городов	30	30	30	30	30	30	20
Районов	20	20	20	20	15	15	7,5
Поселений	10	10	10	10	15	15	12,5

Примечание. Взвешенный процент с учетом доходов от НДФЛ каждого бюджета городского округа и консолидированного бюджета муниципального района в сумме НДФЛ всех двадцати бюджетов в отдельном году. Под бюджетами муниципальных районов подразумеваются консолидированные (вместе с поселениями) бюджеты муниципальных районов. «Дополнительные дифференцированные нормативы распределения» и «нормативы распределения всего» не могут сравниваться, так как рассчитаны от разных баз: «Дополнительные дифференцированные нормативы распределения» – в % от суммы потенциального дохода по данной строке у республиканского бюджета РК, «нормативы распределения всего» – в % от суммы дохода по данной строке у бюджетной системы РК от НДФЛ, собранного с территории соответствующего бюджета городского округа или района.

Таблица 2

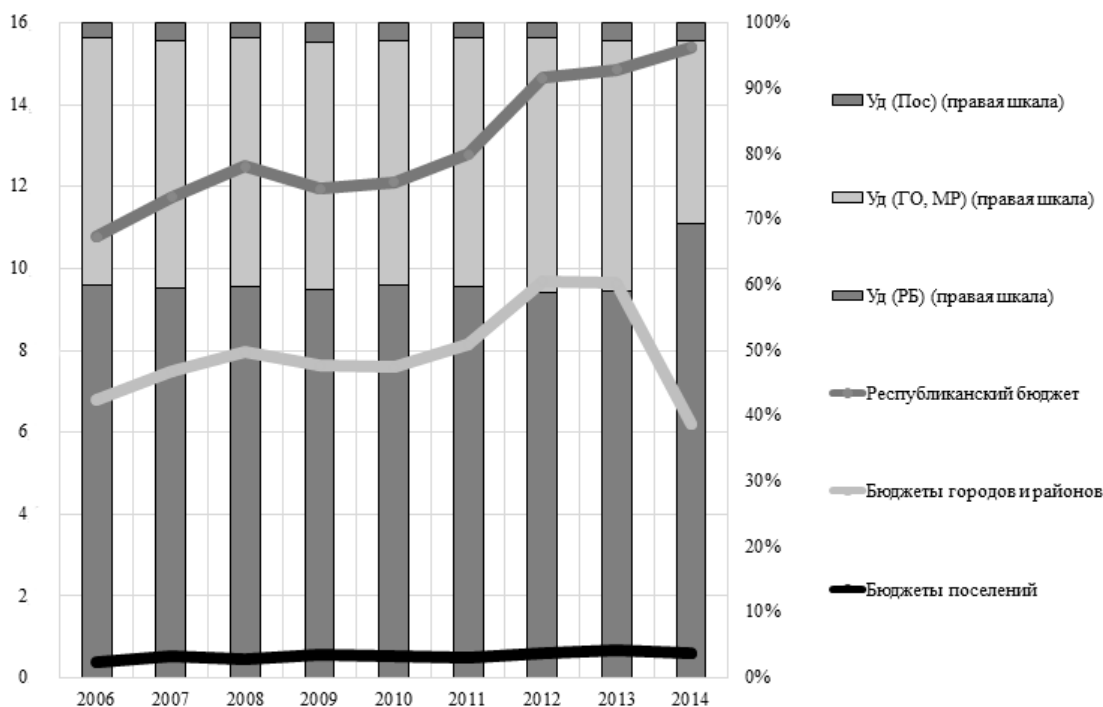
Фактические нормативы распределения доходов бюджетной системы Республики Коми от НДФЛ в местные бюджеты, % от общей суммы доходов по данному налогу данной территории (2006–2014 гг.)

Муниципальный район / округ/ город	Средняя	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Сосногорск*	23	28	28	28	27	27	20	20	20	10
Усть-Вымский	25	33	33	33	34	20	20	20	20	10
Усинск*	29	30	30	30	30	30	30	30	30	20
Вуктыл*	31	28	29	29	30	30	33	31	39	28
Сыктывкар*	31	33	33	33	33	32	32	33	33	22
Печора*	32	31	31	32	32	31	33	35	39	23
Ухта*	33	34	34	34	34	34	34	34	35	22
Княжпогостский	39	37	37	37	35	41	40	42	41	43
Воркута*	41	42	42	42	43	43	46	44	37	28
Сыктывдинский	51	50	50	50	43	50	53	54	56	57
Инта*	54	59	59	59	54	56	57	56	53	36
Удорский	72	67	67	66	61	67	69	69	89	90
Сысольский	78	79	78	78	76	73	73	77	87	84
Койгородский	79	77	77	78	75	76	79	70	90	90
Прилузский	82	83	82	82	71	82	85	78	89	82
Корткеросский	88	90	90	90	83	85	84	88	90	90
Троицко-Печорский	89	90	90	90	85	90	90	90	90	90
Усть-Цилемский	90	90	90	90	90	90	90	90	90	90
Ижемский	90	90	90	90	90	90	90	90	90	90
Усть-Куломский	90	90	90	90	90	90	90	90	90	90

Примечание. * – городские округа либо территории с административным статусом города. Данные за 2006 и 2007 гг. – при условии, что дифференцированные нормативы для местных бюджетов Республики Коми были равны нормативам 2008 г. Сортировка строк по возрастанию значений столбика «Средняя» для норматива для местного бюджета (среднего простого за 2006–2014 гг. значения норматива распределения НДФЛ в соответствующий местный бюджет). По всем местным бюджетам дополнительно 9–11% от дохода по НДФЛ распределяются в бюджеты городских и сельских поселений муниципальных районов. Остальное – в республиканский бюджет РК.

Рисунок 1

Динамика доходов бюджетов Республики Коми от НДСЛ (млрд руб.) и доля каждого уровня в общей сумме данного вида дохода (%) за 2006–2014 гг.



Примечание. В ценах 2014 г. (приведено в сопоставимый вид через индексацию на годовой индекс потребительских цен). РБ – республиканский бюджет Республики Коми; ГО – городские округа; МР – муниципальные районы; Пос – поселения; Уд – удельный вес доходов от НДСЛ, поступающих в бюджет, в общей сумме доходов от НДСЛ бюджетной системы РК.

Рисунок 2

Удельный вес доходов от НДСЛ (левая шкала) и трансфертов (правая шкала) в бюджетах разных уровней бюджетной системы Республики Коми (2006–2014 гг.), %

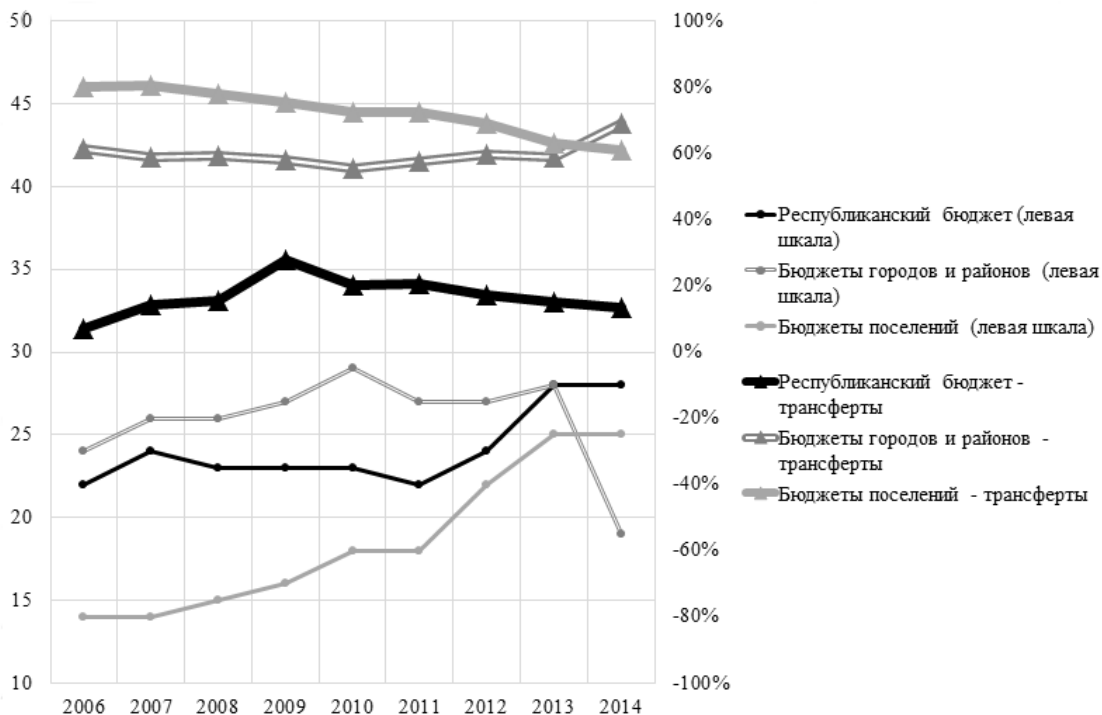
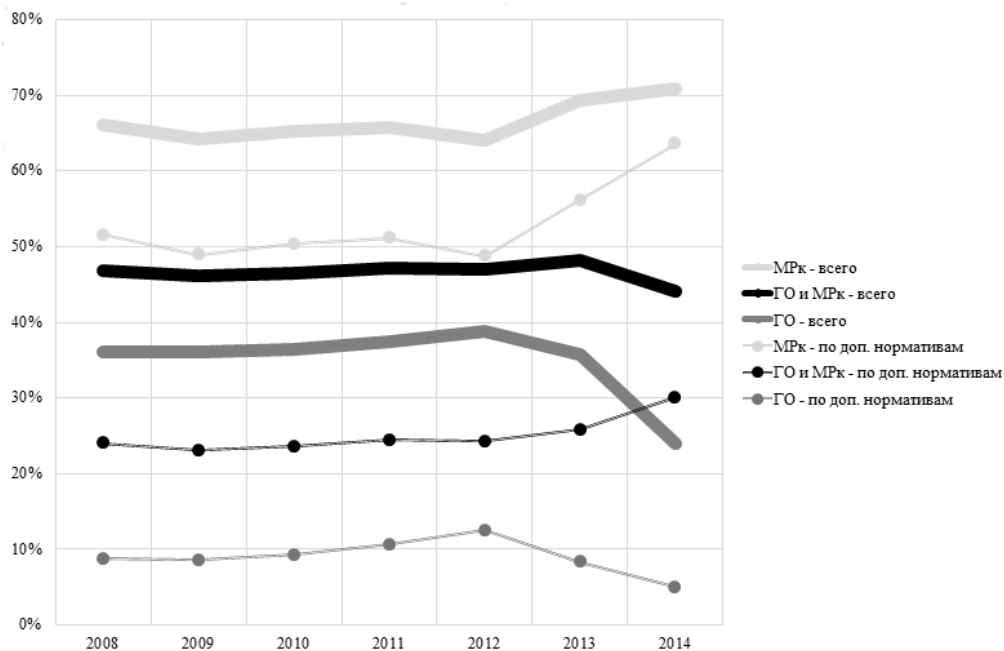


Рисунок 3

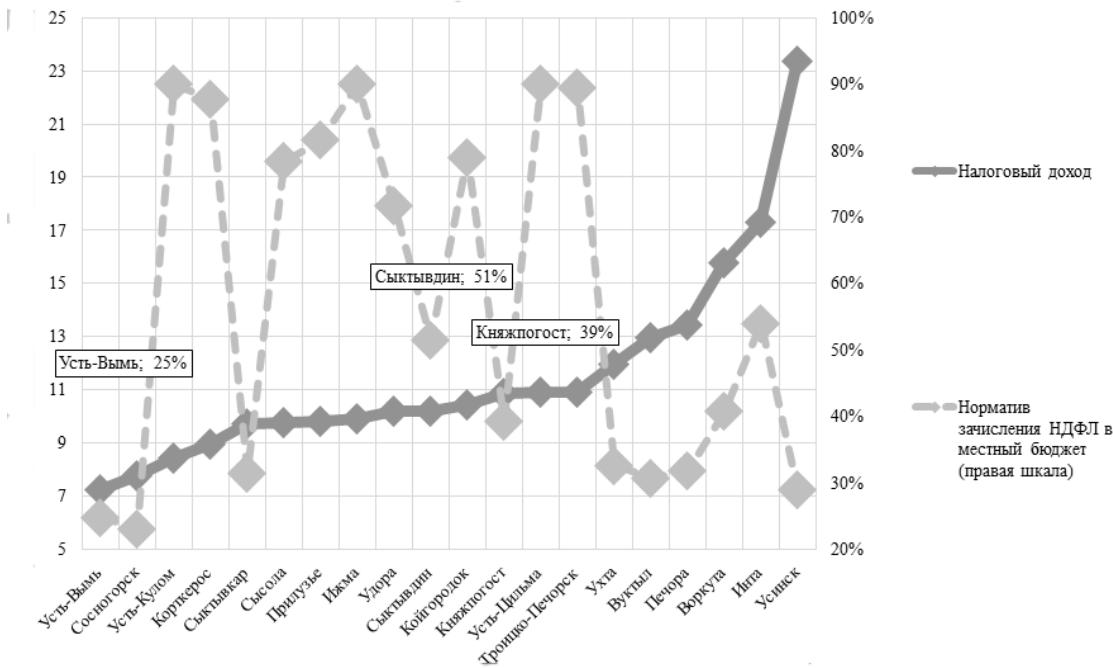
Средневзвешенные фактические нормативы распределения НДС в Республике Коми, в % от общей суммы доходов по данному налогу (2008–2014) гг.



Примечание. Вес – доля доходов каждого местного бюджета от НДС (после распределения между ним и республиканским бюджетом) в общей сумме доходов всех местных бюджетов от НДС. ГО – данные по городским округам, МРК – «муниципальные районы, консолидированный», отражает данные по муниципальным районам и его поселениям, вместе взятым.

Рисунок 4

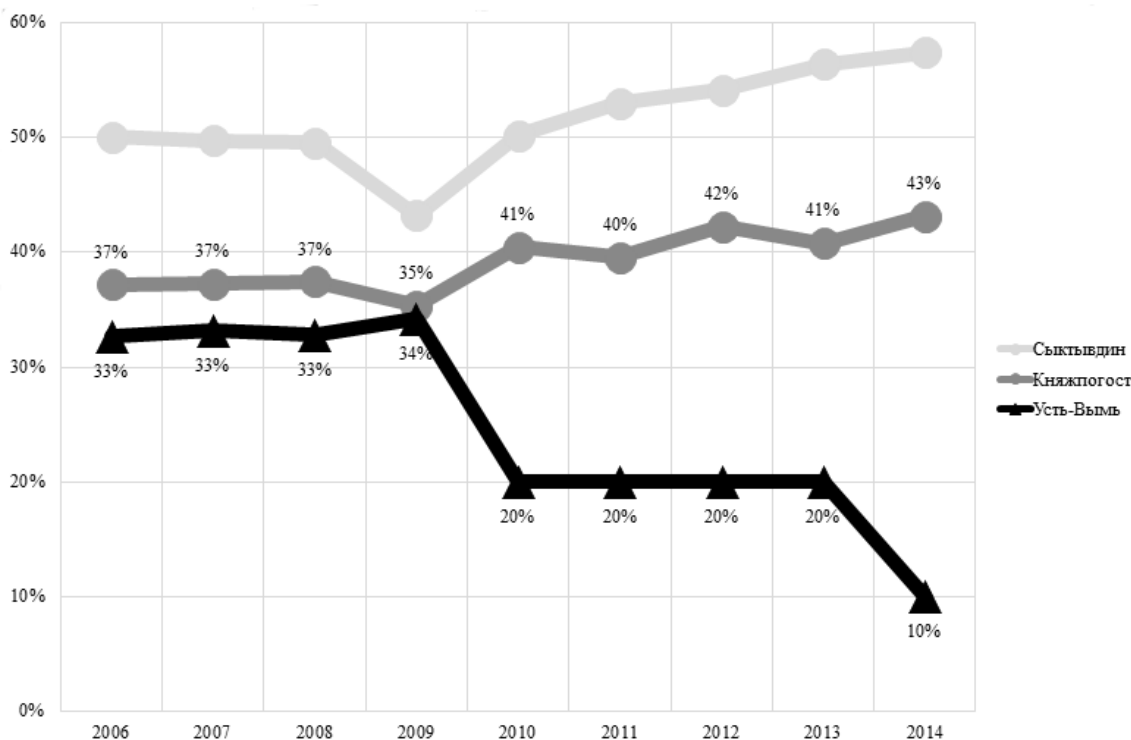
Средневзвешенные налоговые доходы бюджетов городов и районов Республики Коми (тыс. руб./чел.) и норматив зачисления НДС в местный бюджет, %



Примечание. В ценах 2014 г. (приведено в сопоставимый вид через индексацию на годовой индекс потребительских цен). Данные по районам – совместно с бюджетами их поселений. Сортировка бюджетов – по возрастанию средних подушевых налоговых доходов. Вес – по каждому местному бюджету: доля общей суммы (не подушевой) налоговых доходов в конкретном году в течение 2006–2014 гг., в ценах 2014 г.

Рисунок 5

Динамика фактических нормативов распределения доходов от НДФЛ, собранных на территории части муниципальных районов Республики Коми (2006–2014 гг.), %



Примечание. Показаны нормативы распределения для бюджетов районов, без поселений.

Данные за 2006 и 2007 гг. – при условии, что дополнительные нормативы для местных бюджетов Республики Коми были равны нормативам в 2008 г.

Список литературы

1. *Тургенев Н.И.* Опыт теории налогов // У истоков финансового права. Том 1. М.: Статут, 1998. С. 107–268.
2. *Mankiw G.N.* Principles of Economics. 6th revised edition. South-Western, 2011.
3. *Гайдар Е.* Государственная нагрузка на экономику // Вопросы экономики. 2004. № 9. С. 4–23.
4. *Oates W.E.* An Essay on Fiscal Federalism // Journal of Economic Literature. 1999. Vol. 37. № 3. P. 1120–1149.
5. *Чужмарова С.И.* Методология формирования и реализации налоговой политики в северных регионах России: монография / под общ. ред. А.Г. Шеломенцева, В.В. Фаузера. М.: Экон-Информ, 2014. 385 с.
6. *Христенко В.Б.* Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. М.: Дело, 2002. 608 с.
7. *Shah A.* Fiscal Decentralization and Fiscal Performance. World Bank // Policy Research Working Paper. 2005. № 3786.
8. *Oates W.E.* The Theory of Public Finance in a Federal System // The Canadian Journal of Economics. 1968. Vol. 1. № 1. P. 37–54.
9. *Musgrave R.A.* The Voluntary Exchange Theory of Public Economy // The Quarterly Journal of Economics. 1939. Vol. 53. № 2. P. 213–237.

10. *Carver T.N.* The Minimum Sacrifice Theory of Taxation // *Political Science Quarterly*. 1904. Vol. 19. № 1. P. 66–79.
11. *Радыгин А., Энтов Р.* «Провалы государства»: теория и политика // *Вопросы экономики*. 2012. № 12. С. 4–32.
12. *Рубинштейн А.* Общественные интересы и теория публичных благ // *Вопросы экономики*. 2007. № 10. С. 90–113.
13. *Tiebout C.M.* A Pure Theory of Local Expenditures // *Journal of Political Economy*. 1956. Vol. 64. № 5. P. 416–424.
14. *Ludwig von Mises.* Human Action. A Treatise on Economics. Auburn, Alabama, Ludwig von Mises Institute, 1998.
15. *Ромбард М.* Миф о нейтральном налогообложении // *Экономическая политика*. 2009. № 6. С. 165–192.
16. *Friedman M.* The Welfare Effects of an Income Tax and an Excise Tax // *Journal of Political Economy*. 1952. Vol. 60. № 1. P. 25–33.
17. Стратегия-2020: Новая модель роста – новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года / под ред. В.А. Мау, Я.И. Кузьминова. Кн. 1. М.: Дело, 2013. 430 с.
18. *Young A.A.* Review of 'A Study in Public Finance', by A.C. Pigou // *The Economic Journal*. 1929. Vol. 39. № 153. P. 78–83.
19. *Гайдар Е.* Введение // *Российская экономика в 2006 году. Тенденции и перспективы*. Вып. 28. М.: ИЭП им. Е.Т. Гайдара, 2007. С. 9–31.
20. Макроэкономический анализ влияния изменения ставок налогов на государственный бюджет и участников рынка: аналит. докл. / под ред. Н.В. Акиндиновой. М.: НИУ ВШЭ, 2014. 57 с.

**TAX REVENUES OF LOCAL BUDGETS AND THEIR DISTRIBUTION:
EVIDENCE FROM THE KOMI REPUBLIC**

Evgenii N. TIMUSHEV

Institute of Social, Economic and Power Problems of the North, Komi Science Center, Ural Branch of Russian Academy of Sciences, Syktyvkar, Komi Republic, Russian Federation
timushev@iespn.komisc.ru

Article history:

Received 03 March 2016

Accepted 14 March 2016

JEL classification: H24, H71,
H77**Abstract**

Subject The article presents a method to analyze the distribution of revenues from personal income tax (PIT) in the budgetary system of Russia. The method is applied to review the distribution specifics on the case of the budgetary system of the Komi Republic. Income tax is important for local budgets; however, there is a recent trend in reducing tax revenues, growing centralization and losing independence by local budgets.

Objectives The study aims to unveil the features of revenue distribution from the PIT in the budgetary system of the Komi Republic.

Methods The analysis rests on mathematical calculation of ratios. The study also employs methods of collection, calculation, interpretation, and comparison of absolute and relative indexes.

Results There was an increase in the PIT distribution ratio, which resulted in redistribution of tax revenues in favor of the republican budget of the Komi Republic. The changes in the differentiated distribution ratio for local budgets increased the share of revenues of districts. In general, the reallocation of funds was at the expense of revenues from the PIT in city budgets. The findings show that changes in the single distribution ratio have a greater impact on city budgets (negative), while changes in differentiated distribution ratio influence mainly the districts' budgets (positively in this case).

Conclusions The study confirms the thesis about centralization of budget funds in the budgetary system of the Komi Republic, and offers measures to align the conditions of local budgets aimed at increasing the efficiency of expenditures.

Keywords: tax, personal income tax, distribution ratio

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2016

Acknowledgments

I express my gratitude to my colleagues Vera LUKANICHEVA, for detecting errors in my initial calculations, and Maksim STYROV, for examination and valuable comments on the first version of the article.

References

1. Turgenev N.I. *Opyt teorii nalogov. V kn.: U istokov finansovogo prava. Tom 1* [Experience in the tax theory. At the origins of the financial law. Vol. 1]. Moscow, Statut Publ., 1998, pp. 107–268.
2. Mankiw G.N. *Principles of Economics*. 6th revised edition. South-Western, 2011.
3. Gaidar E. [State burden on the economy]. *Voprosy Ekonomiki*, 2004, no. 9, pp. 4–23. (In Russ.)
4. Oates W.E. An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 1999, vol. 37, no. 3, pp. 1120–1149.
5. Chuzhmarova S.I. *Metodologiya formirovaniya i realizatsii nalogovoi politiki v severnykh regionakh Rossii: monografiya* [A methodology for building and implementing the fiscal policy in the northern regions of Russia: a monograph]. Moscow, Ekon-Inform Publ., 2014, 385 p.
6. Khristenko V.B. *Mezhbyudzhethnye otnosheniya i upravlenie regional'nymi finansami: opyt, problemy, perspektivy* [Inter-budgetary relations and regional finance management: experience, problems, prospects]. Moscow, Delo Publ., 2002, 608 p.
7. Shah A. Fiscal Decentralization and Fiscal Performance. *World Bank, Policy Research Working Paper*, 2005, no. 3786.
8. Oates W.E. The Theory of Public Finance in a Federal System. *The Canadian Journal of Economics*, 1968, vol. 1, no. 1, pp. 37–54.

9. Musgrave R.A. The Voluntary Exchange Theory of Public Economy. *The Quarterly Journal of Economics*, 1939, vol. 53, no. 2, pp. 213–237.
10. Carver T.N. The Minimum Sacrifice Theory of Taxation. *Political Science Quarterly*, 1904, vol. 19, no. 1, pp. 66–79.
11. Radygin A., Entov R. ['Government failures': the theory and policy]. *Voprosy Ekonomiki*, 2012, no. 12, pp. 4–32. (In Russ.)
12. Rubinshtein A. [Public interests and the theory of public goods]. *Voprosy Ekonomiki*, 2007, no. 10, pp. 90–113. (In Russ.)
13. Tiebout C.M. A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 1956, vol. 64, no. 5, pp. 416–424.
14. Ludwig von Mises. *Human Action. A Treatise on Economics*. Auburn, Alabama, Ludwig von Mises Institute, 1998.
15. Rotbard M. [A myth about neutral taxation]. *Ekonomicheskaya politika = Economic Policy*, 2009, no. 6, pp. 165–192. (In Russ.)
16. Friedman M. The Welfare Effects of an Income Tax and an Excise Tax. *Journal of Political Economy*, 1952, vol. 60, no. 1, pp. 25–33.
17. *Strategiya-2020: Novaya model' rosta – novaya sotsial'naya politika. Itogovyi doklad o rezul'tatakh ekspertnoi raboty po aktual'nym problemam sotsial'no-ekonomicheskoi strategii Rossii na period do 2020 goda* [Strategy 2020: A new model of growth: a new social policy. A final report on expert work results on topical issues of Russia's economic strategy for the period up to 2020]. Moscow, Delo Publ., 2013, 430 p.
18. Young A.A. Review of 'A Study in Public Finance', by A.C. Pigou. *The Economic Journal*, 1929, vol. 39, no. 153, pp. 78–83.
19. Gaidar E. *Vvedenie. Rossiiskaya ekonomika v 2006 godu. Tendentsii i perspektivy. Vypusk 28* [Introduction. The Russian economy in 2006. Trends and prospects. Iss. 28]. Moscow, Gaidar Institute Publ., 2007, pp. 9–31.
20. *Makroekonomicheskii analiz vliyaniya izmeneniya stavok nalogov na gosudarstvennyi byudzheth i uchastnikov rynka: analit. doklad* [Macroeconomic analysis of the impact of changes in tax rates on the State budget and market participants]. Moscow, NRU HSE Publ., 2014, 57 p.