

УДК 336.02

В.В. Дербенева¹

*Уральский федеральный университет
имени первого Президента России Б.Н.Ельцина,
Институт экономики Уральского отделения РАН,
г. Екатеринбург, Россия*

ВЗГЛЯД НА ФИСКАЛЬНУЮ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЮ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ПРИНЦИПА ВЫГОД В ИМУЩЕСТВЕННОМ НАЛОГООБЛОЖЕНИИ²

Аннотация. Актуальной задачей на сегодняшний день является усиление значимости имущественного налогообложения, измеряемой не только количественными показателями, но также правильным восприятием налога местными органами власти. Объектом исследования является развитие процесса фискальной децентрализации в России. Предметом исследования является взаимосвязь принципа выгоды в имущественном налогообложении с процессом фискальной децентрализации на местном и региональном уровне. Метод исследования – логический анализ, описательный метод и системное представление результатов статистического анализа. Целью статьи является исследование значимости имущественных налогов для реализации фискальной децентрализации в России. В результате проведенных расчетов сделан вывод о тенденции усиления финансовой зависимости местных правительств и повышении централизации на местном уровне. Показано, что повышение трансфертной зависимости и усиление централизации на уровне административных центров субъектов при снижении безвозмездной помощи на региональном уровне говорит о концентрации ресурсов вокруг столиц регионов и уменьшении финансовой поддержки малочисленных районов. Обоснована возможность и предложено внедрить принцип выгоды в систему имущественного налогообложения в России, который подразумевает перевод имущественных налогов в категорию целевых, когда доходы от налогов направляются на конкретные статьи расходов муниципалитетов. Конечной целью введения принципа выгоды является повышение ответственности местных властей по поводу эффективного предоставления муниципальных общественных благ, актуализация значимости имущественных налогов и усиление фискальной децентрализации на местном уровне. Для определения потенциальной способности имущественных налогов выполнять целевую функцию предложен и рассчитан коэффициент фискальной самодостаточности муниципалитетов, который позволяет определить долю нетто-расходов бюджетов, подлежащих финансированию за счет имущественных налогов. Информационным массивом исследования явились статистические данные об исполнении региональных и местных бюджетов, а также отчеты налоговых органов о поступлении налогов и сборов.

Ключевые слова: фискальная децентрализация; имущественные налоги; налоги на недвижимость; принцип выгоды; доходы бюджета.

1. Введение

Эффективная децентрализация в политической, социальной и экономической сферах предполагает основу финансирования местных органов власти за счет собственных источников в виде местных налогов и сборов. В современных условиях это условие трудно реализуемо из-за высокой

степени децентрализации государственных задач и большой стоимости их выполнения. Эти последствия приводят к необходимости создания систем субсидирования местного самоуправления, которая уравнивает финансовые возможности и обеспечивает одинаковый уровень доступа к общественным благам по всей стране. Соответствен-

но, отрицательной стороной указанной тенденции является значительная диспропорция между делегированными государственными полномочиями местным органам власти и местными налоговыми доходами, значимую долю которых составляют имущественные налоги. Поэтому актуальной задачей на сегодняшний день является усиление значимости имущественного налогообложения, измеряемой не только количественными показателями, но также правильным восприятием налога местными органами власти.

2. Обзор литературы

Традиционно экономический аспект децентрализации анализируется в рамках фискального федерализма. Возникает закономерный вопрос о различиях между концепциями фискального федерализма и фискальной децентрализации. Так, если фискальный федерализм представляет собой систему финансовых отношений между субъектами одной иерархической системы, в частности распределение налогово-бюджетных полномочий между правительствами различных уровней, то фискальная децентрализация характеризует степень самостоятельности субнациональных бюджетов в вопросах доходных и расходных полномочий. Таким образом, фискальный федерализм является системой координат, в рамках которой происходит процесс децентрализации или централизации.

Впервые теоретические основы фискального федерализма, а также потенциальные выгоды от децентрализованного финансирования местных общественных благ и услуг были сформулированы Р. Масгрейвом [1], Ч. Тибу [2] и далее детально рассмотрены В. Оутсом [3] и Дж. Бьюкененом [4].

Согласно Масгрейву федеральное правительство должно нести ответственность за макроэкономическую стабилизацию, а также за перераспределение доходов между различными территориальными сообществами, в то время как субнациональные (региональные и местные) органы власти, которые располагают большей информацией о предпочтениях населения на своей территории и могут оценить их потребности, должны обеспечивать эффективное распределение общественных благ на местах.

Под другим углом увидел преимущества децентрализации Тибу, выделяя ключевую роль местного населения. Согласно его гипотезе, получившей название «голосование ногами», при наличии большого числа муниципальных образований и высокой мобильности населения относительно выбора места жительства, децентрализация создает условия для выявления предпочтений населения относительно набора локальных общественных благ, а также их стоимости, выраженной в величине местных налогов. В рамках этой модели каждый индивид, свободно меняя место жительства, подбирает для себя юрисдикцию с набором общественных благ, которые наиболее соответствуют его предпочтениям. Таким образом происходит стимулирование конкуренции между муниципалитетами, которые стремятся увеличить качество поставляемых благ.

И далее основание для развития автономности регионов закрепила теорема Оутса, согласно которой децентрализованно принятое решение о поставке обществен-

¹ Дербенева Валентина Валерьевна – кандидат экономических наук, доцент кафедры финансового и налогового менеджмента Уральского федерального университета имени первого Президента России Б.Н. Ельцина, г. Екатеринбург, Россия (620002, г. Екатеринбург, ул. Мира, 19); старший научный сотрудник Института экономики Уральского отделения РАН, г. Екатеринбург, Россия (620014, г. Екатеринбург, ул. Московская, 29); e-mail: derbeneva_v@bk.ru.

² Публикация подготовлена в соответствии с Планом НИР ФГБУН Института экономики УрО РАН на 2019–2021 гг.

ного блага либо эффективнее централизованного, либо не уступает ему с точки зрения эффективности при выполнении следующих условий: равенство затрат на поставку общественного блага на федеральном и местном уровнях; наличие территориальных различий в спросе на общественное благо.

Более реалистичный взгляд на фискальную децентрализацию позднее был дан Бренаном и Бьюкененом, учитывающим роль политических процессов и тот факт, что политические лица, принимающие решения, являются оппортунистами в своих мотивах и прежде всего стремятся сохранить власть и влияние. Поэтому основной задачей для них является максимизация, а не оптимизация государственных бюджетов.

Обширный перечень современных публикаций посвящен поиску взаимосвязи фискальной децентрализации с экономическим ростом, при чем авторы не всегда подчеркивают положительную связь между этими параметрами [5–7]. Так, например, в работе Н. Славинскайте проведен эмпирический анализ фискальной децентрализации и сделан вывод о том, что фискальная децентрализация является инструментом повышения экономического роста только в отношении развивающихся стран, тогда как в развитых странах этой связи не наблюдается [8].

Российский пример фискальной децентрализации и ее связь с региональным экономическим ростом рассмотрена в работе А. Юшкова, где автор приходит к выводу о чрезмерной децентрализации расходной части бюджетов регионов, который не соответствует уровню доходной децентрализации, что существенно и негативно влияет на региональный экономический рост [5]. Воздействие межбюджетных трансфертов на экономический рост в России рассмотрено в работах Е. Тимушева [9], А. Михай-

ловой [10] и др. Раскрытие понятий и сущности фискального и бюджетного федерализма посвящена работа Э. Пешинной [11]. Теоретические аспекты налогообложения принципа выгоды в налогообложении рассмотрены в работе И. Майбурова [12].

Важность имущественных налогов в оценке фискальной децентрализации подтверждается в работе В. Выбихэл [13] и Б. Гузижевской [14]. Так, с точки зрения Гузижевской, необходимым условием достижения фискальной децентрализации и самодостаточности местных бюджетов является доля местных налогов в общей сумме налоговых поступлений на федеральном уровне на уровне 20–25%. При этом автор признает нереальность подобной ситуации, но говорит о необходимости повышении важности местных налогов и сборов как о гаранте самодостаточности местных бюджетов.

3. Процедура исследования

Объектом исследования является развитие процесса фискальной децентрализации в России. Предметом исследования является взаимосвязь принципа выгоды в имущественном налогообложении с процессом фискальной децентрализации на местном и региональном уровне. Метод исследования – логический анализ, описательный метод и системное представление результатов статистического анализа.

Алгоритм исследования включает в себя описание преимуществ имущественных налогов для целей фискальной децентрализации. Далее проведен анализ некоторых показателей фискальной децентрализации на примере Уральского федерального округа и крупнейших административных центров субъектов выбранного округа. На основе полученных выводов обоснована возможность реализации принципа выгоды в имущественном налогообложении, что позволило определить целевую функцию имущественных налогов. В результате ис-

следования предложен и рассчитан коэффициент фискальной самообеспеченности муниципалитета, позволяющий определять долю нетто расходов муниципалитета, подлежащих финансированию за счет местных налогов.

Необходимо отметить, что для оценки уровня фискальной децентрализации в статье использован ограниченный перечень выбранных автором показателей, раскрывающий значимость имущественных налогов в региональных и местных бюджетах. Соответственно, полученные выводы могут быть использованы только в рамках принятия решений относительно имущественных налогов. Целостный анализ фискальной децентрализации требует более всестороннего изучения и применения широкого спектра инструментов статистического анализа.

4. Налоги на имущество как базовый инструмент фискальной децентрализации в России

Децентрализация проводится с целью повышения качества и эффективности системы государственного управления за счет расширения полномочий и ответственности децентрализованных правительственных уровней, следовательно, поднимается важный вопрос формирования собственных источников доходов муниципалитетов. В этой связи имущественные налоги в большинстве государств, не исключая и Россию, являются надежным источником местных финансов.

Налоговая база по местному налогу на недвижимость в зависимости от выбранной политики государства может включать только землю, землю и постройки или различные сочетания этих факторов. Также в мировой практике существуют разовые налоги на передачу права собственности, наследство, налог на роскошь, которые рассматриваются отдельно относительно налогов на недвижимое имущество. В Рос-

сии местный налог на недвижимость представлен отдельно налогом на имущество физических лиц и земельным налогом, рассчитываемым отдельно для физических и юридических лиц.

С введения Налогового кодекса РФ в 2000 году и до 2015 года налог на имущество физических лиц исчислялся исходя из инвентаризационной стоимости, которая не была увязана с рыночными показателями стоимости недвижимости. С течением времени стало очевидно, что единственно верным развитием имущественного налогообложения будет переход к измерению налоговой базы с инвентаризационной на кадастровую стоимость³. Перевод земельного налога на кадастровую стоимость произошел еще в 2005 году, и на данный момент эта реформа считается успешно внедренной.

На данный момент практически все субъекты РФ переведены на кадастровый расчет местных налогов, однако реформа сопровождается медленной адаптацией населения к неизбежному увеличению налоговой нагрузки. Увеличение налоговых обязательств и отсутствие элементарной привычки платить налог за недвижимость приводит к значительным задолженностям по налогу по всей стране. На конец 2018 года сумма совокупной задолженности по местным налогам и сборам составила 783 млн евро. Таким образом, налог плохо понимается как налогоплательщиками, так и местными органами власти, которые во многом полагаются на межбюджетные трансферты. Поэтому следующим этапом реформирования местных имущественных налогов, по

³ В России рыночная стоимость недвижимости для целей налогообложения называется кадастровой стоимостью, которая определяется в ходе государственной кадастровой оценки независимыми оценщиками с использованием методов массовой оценки недвижимости. Кадастровая оценка проводится не чаще одного раза в три года, но и не реже одного раза в пять лет.

нашему мнению, должно стать не столько количественное, сколько качественное изменение парадигмы восприятия данного налога с последующими изменениями количественных параметров.

Преимущества имущественных налогов для целей фискальной децентрализации определяются следующими факторами:

- налог прозрачен: характер недвижимости позволяет без особых усилий выявлять налоговую базу и налогоплательщиков;
- чрезвычайно сложен для избегания, поэтому с легкостью можно обеспечивать его успешный сбор в подавляющем большинстве случаев;
- налог дает постоянный, относительно прогнозируемый доход в силу стабильности налоговой базы и не зависит от текущей экономической ситуации, в отличие от прочих налогов, что дает возможность сохранять его почти в любых условиях;
- регулярность переоценки имущества через определенные промежутки времени дает возможность увеличения поступлений от налога без увеличения процентных ставок;
- при соответствующей разработке налог может быть постепенно прогрессивным, то есть выполнять выравнивающую функцию;
- в большинстве случаев существует соответствие между оцененной стоимостью и платежеспособностью владельца недвижимости;
- его размер хорошо корректируется общественностью, поскольку резкое повышение налога может вызвать протест налогоплательщиков против решения местных властей.

Из недостатков налога можно отметить высокую стоимость формирования налоговой базы на начальном этапе, которая включает такие работы, как составление

полного перечня объектов облагаемой недвижимости, организация систем оценки и переоценки имущества, а также формирование органов местного самоуправления, ответственных за процедуру оспаривания результатов рыночной оценки и прочее. Далее, учитывая всеобщую оцифровку всех данных и электронный документооборот, соотношение административные издержки/доходы составляет в среднем не более 2 %.

5. Оценка фискальной децентрализации в России на примере Уральского федерального округа

Оценка степени фискальной децентрализации отражает финансовую независимость и автономию субнациональных правительств с точки зрения автономии доходов и расходов, что связано с фактической способностью местных органов власти формировать обе стороны бюджета. Для анализа используется широкий спектр статистических измерителей в зависимости от целей проводимых исследований.

Расчет показателей внутрирегиональной фискальной децентрализации сводится, как правило, к вычислению доли собственных доходов/расходов местных бюджетов в различных их сочетаниях к агрегированному бюджетным показателям. В числителе может быть выбран любой из составляющих субнациональных бюджетов: муниципальные доходы/расходы, собственные доходы/расходы, налоговые либо неналоговые доходы, объем трансфертов (гранты, субсидии, субвенции), размер местных налогов и так далее. В знаменателе в качестве ориентира, по которому оценивается фискальная самостоятельность, чаще всего используются размер ВВП, объем консолидированных расходов/доходов различных уровней бюджета. Некоторые исследователи предлагают к использованию индексы фискальной децентрализации путем нахождения сред-

него геометрического из показателей двух элементов [15].

Каким бы образом не осуществлялся расчет индикаторов фискальной децентрализации, окончательная оценка должна учитывать специфику отдельных стран и особенности всей системы государственных финансов. Особенно осторожно нужно относиться к сравнению показателей децентрализации на международном уровне, поскольку в разных странах существуют различные классификации отдельных источников финансирования, различная структура собственных доходов местных бюджетов, систем субсидирования и налогообложения. Аналогичные проблемы могут возникнуть при оценке расходной части бюджета, поскольку широкий спектр муниципальных расходов не обязательно доказывает высокую степень финансовой независимости, если эти расходы покрываются главным образом за счет целевых субсидий из государственного бюджета [16]. В поздних работах В. Оутса также высказано предположение в пользу раздельного анализа каждого случая децентрализации [17].

В России, как и во многих европейских странах, также наблюдается усиление централизации региональных бюджетов. Данная тенденция выражается в превалировании в доходах местных бюджетов безвозмездных поступлений из вышестоящих бюджетов (грантов, субсидий, субвенций) при ослабевающей роли местного налогообложения (табл. 5). Для оценки и сравнения фискальной важности имущественных налогов на региональном и муниципальном уровне выбраны некоторые показатели фискальной децентрализации, краткая характеристика которых представлена в табл. 1.

Для анализа фискальной децентрализации на внутри региональном уровне был выбран Уральский федеральный округ РФ (УрФО), занимающий среднее четвертое

место из восьми существующих федеральных округов по объему доходов в консолидированном бюджете РФ (рис. 1)⁴

Анализ некоторых показателей региональной самодостаточности на территории Уральского федерального округа показывает, что в рассматриваемых регионах сложились отличные друг от друга системы фискальной децентрализации (табл. 2). И если Курганская область сохраняет статус традиционно дотационного региона, средняя доля межбюджетных трансфертов в доходах бюджетов субъектов за пять лет составляет 44,7 %, то Свердловская и Тюменская области имеют достаточно высокий уровень бюджетной самостоятельности, в среднем доля безвозмездных поступлений за пять лет 9,2 и 5,7 % соответственно. Причем важной особенностью является тенденция постепенного снижения трансфертной зависимости за рассматриваемый пятилетний период на территории всех рассматриваемых субъектов.

Наиболее весомая доля местных налогов на имущество отмечается в доходах/расходах консолидированного бюджета Челябинской области около 3,3 % с явной тенденцией к снижению налогов как в абсолютных, так и относительных показателях. Стабильная ситуация наблюдается в Свердловской области со значением 2,95 % в доходах областного бюджета, наименьшая значимость имущественных налогов на территории Ямало-Ненецкого и Ханты-Мансийского АО – 0,74 и 0,72 % соответственно. Снижение доли местных налогов в 2015 году связано с массовой переоценкой земельных участков в 2014 году на территории большинства субъектов, в результате

⁴ Федеральные округа в России являются административными формированиями, объединяющими все субъекты РФ по территориальному принципу. Консолидированный бюджет в России представляет свод бюджетов всех уровней, которые включают федеральный бюджет и консолидированные бюджеты субъектов

Взгляд на фискальную децентрализацию через призму принципа выгод в имущественном налогообложении

которой кадастровая стоимость земли была существенно увеличена, что привело к снижению собираемости налога и массовому оспариванию результатов оценки.

Для объективной оценки значимости имущественных налогов на уровне муниципалитетов нами были отобраны 4 административных центра субъекта УрФО по

принципу значимости имущественных налогов в доходах консолидированного бюджета (табл.2):

- Свердловская область - г. Екатеринбург (население);
- Челябинская область - г. Челябинск;
- Тюменская область - г. Тюмень;
- Курганская область – г. Курган.

Таблица 1

Показатели фискальной самодостаточности территорий	
Показатель	Характеристика
Доля собственных доходов в доходах субъекта/муниципалитета	Характеризует степень финансовой автономии муниципалитета
Доля трансфертов в доходах субъекта/муниципалитета	Показывает степень зависимости территории от межбюджетных трансфертов (грантов, субсидий, субвенций)
Доля местных налогов в доходах субъекта/муниципалитета	Характеризует бюджетную значимость местных налогов
Доля местных налогов в сумме расходов субъекта/муниципалитета	Характеризует степень покрытия общей суммы расходов муниципальных органов власти за счет поступлений от местных налогов
Доля имущественных налогов в общей сумме налоговых доходов субъекта/муниципалитета	Характеризует фискальную значимость местных налогов

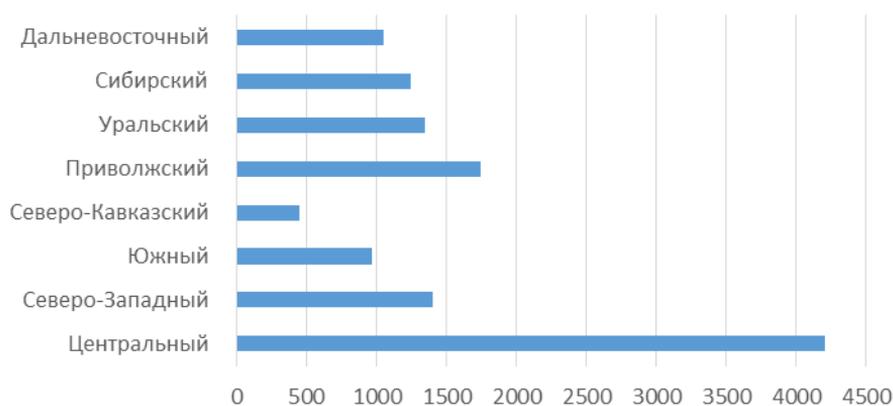


Рис. 1. Консолидированный бюджет РФ в разрезе федеральных округов в 2018 году, млн руб.

Дербенева В.В.

Таблица 2

Показатели фискальной децентрализации на региональном уровне
на примере Уральского федерального округа

Субъект/Год	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Ср. значение
Доля трансфертов в консолидированных доходах субъекта							
УРАЛЬСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ	12	13,3	8,6	8,5	7,9	9	9,9
Курганская область	42,9	47,9	48,6	40,7	41,6	46,3	44,7
Свердловская область	9,2	13	8,1	9,4	6,8	8,4	9,2
Тюменская область	10,9	4,6	4,7	5,5	4,5	3,9	5,7
Челябинская область	17	22,3	17,6	15	15,1	14,2	16,9
Ханты-Мансийский АО – Югра	3,8	5,1	4,1	4,2	4,9	5,2	4,6
Ямало-Ненецкий АО	16,1	19,9	2,6	2	2	8,3	8,5
Доля местных налогов на имущество в консолидированных доходах субъектов							
УРАЛЬСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ	1,91	2	1,52	1,58	1,62	1,32	1,66
Курганская область	2,01	2,44	1,75	1,6	1,94	1,65	1,9
Свердловская область	3,26	3,8	2,7	2,43	2,86	2,64	2,95
Тюменская область	1,07	0,99	0,91	1,1	1,01	0,65	0,96
Челябинская область	4,1	4,72	3,07	3,31	2,73	2,46	3,4
Ханты-Мансийский АО – Югра	0,76	0,84	0,65	0,73	0,85	0,64	0,74
Ямало-Ненецкий АО	0,21	0,23	0,25	0,2	0,2	0,15	0,2
Доля местных налогов на имущество в консолидированных расходах субъектов							
УРАЛЬСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ	1,66	1,62	1,51	1,56	1,62	1,48	1,57
Курганская область	1,89	1,86	1,53	1,49	1,84	1,64	1,71
Свердловская область	2,89	2,69	2,5	2,38	2,84	2,73	2,67
Тюменская область	0,85	0,94	0,98	1,14	1,01	0,77	0,95
Челябинская область	3,76	3,63	3,02	3,32	2,85	2,62	3,2
Ханты-Мансийский АО – Югра	0,64	0,69	0,67	0,7	0,79	0,74	0,7
Ямало-Ненецкий АО	0,18	0,2	0,24	0,2	0,21	0,19	0,2

В процессе формирования базы данных г. Курган был исключен из списка рассматриваемых городов, поскольку в источниках открытых данных местных органов власти предоставлены только планируемые, а не фактические данные исполнения бюджета, что могло существенно исказить результаты оценки.

Екатеринбург и Челябинск являются городами миллионниками с обширным многоквартирным жилым фондом, обладают сформированной налоговой базой по налогу на имущество физических лиц. Население Тюмени примерно в 2 раза ниже, чем в Екатеринбурге, причем по абсолютным значениям налоговых поступлений от налога на имущество физических лиц Екатеринбург опережает Тюмень в 5 раз, что говорит о слабой работе Тюмени по формированию налоговой базы имущественных налогов.

Сравнение относительных показателей показывает высокую степень финансовой зависимости муниципалитетов от межбюджетных трансфертов на уровне 50–60 % с тенденцией к повышению в Челябинске и Екатеринбурге, что не позволяет усилить доходную значимость местных налогов.

С точки зрения бюджетной значимости налогов от имущества, лидирует Екатеринбург со значением 10,8% налоговых поступлений в доходах бюджета в 2018 году с тенденцией к повышению. Также отмечается ежегодно растущая доля поступлений местных налогов в общей сумме налоговых платежей за рассматриваемый пятилетний период с 24,5 до 29,5 %. Города Челябинск и Тюмень повторяют тенденцию снижения налоговых доходов от имущества на региональном уровне, их доля в доходах/расходах в среднем составляет 7,3 и 4,3 % соответственно (табл. 3). Уменьшается также фискальная значимость имущественных налогов относительно общих налоговых поступлений с 35 до 20 % в Челябинске, и с 17 до 10 % в Тюмени.

Подводя итоги, можно предположить, что повышение трансфертной зависимости и усиление централизации на уровне административных центров субъектов при снижении безвозмездной помощи на региональном уровне говорит о концентрации ресурсов вокруг столиц регионов и уменьшении финансовой поддержки малочисленных районов. Однако окончательные выводы возможны только после всестороннего изучения бюджетов других муниципальных образований.

Общая ситуация в области имущественного налогообложения различна даже по муниципалитетам с сопоставимыми вводными параметрами по численности и доходу бюджета (Екатеринбург и Челябинск), что говорит о различиях в понимании муниципальными властями важности имущественных налогов и нежелании рассматривать их в качестве главной статьи собственных доходов. В работе Б. Гужиевской на примере Польши также говорится об эффекте недопонимания и неправильного использовании финансовых инструментов в государственном секторе, когда местные органы власти отказываются увеличивать сборы по местным налогам для реализации своих задач, при этом требуя больше грантов из центрального правительства. Подобные искажения в понимании фискальной децентрализации автор называет «фискальными иллюзиями» [14].

Для предотвращения подобных негативных тенденций предлагается рассмотреть возможность внедрения принципа выгоды в систему имущественного налогообложения.

6. Налоги на имущество с позиции принципа выгоды

В соответствии с теорией налогообложения на основе принципа выгоды, подробно раскрытым Р. Масгрейвом и П. Масгрейв [18], суммы налоговых платежей за недвижимость должны соответствовать качеству и полез-

Дербенева В.В.

ности поставляемых общественных благ в конкретном муниципалитете. В соответствии с идеей данного подхода, взимание налогов на недвижимость обосновывается тем фактом, что государство выполняет функцию за-

щитника собственности каждого индивида, а также имеет возможность косвенно влиять на стоимость имущества индивида, улучшая местную инфраструктуру, а также выполняя работы по благоустройству территории.

Таблица 3

Показатели фискальной децентрализации административных центров субъектов Уральского федерального округа, %

Индикатор/Год	2014	2015	2016	2017	2018	Среднее значение
Екатеринбург						
Доля собственных доходов в доходах муниципалитета	31,3	28,7	24,8	23,7	23,0	26,3
Доля трансфертов в доходах муниципалитета	41,1	43,7	48,5	52,1	51,3	47,4
Доля имущественных налогов в доходах муниципалитета	9,0	8,6	8,4	10,4	10,8	9,4
Доля имущественных налогов в сумме налоговых доходов муниципалитета	24,5	23,8	23,8	29,9	29,4	26,3
Доля имущественных налогов в расходах муниципалитета	8,6	8,4	8,5	10,8	11,0	9,4
Население, тыс.чел.	1 446	1 428	1 444	1 456	1 469	1 442
Челябинск						
Доля собственных доходов в доходах муниципалитета	22,6	16,7	15,6	12,1	11,1	15,6
Доля трансфертов в доходах муниципалитета	60,5	65,5	66,9	65,1	66,2	64,9
Доля имущественных налогов в доходах муниципалитета	9,3	7,5	8,3	6,0	5,8	7,4
Доля имущественных налогов в сумме налоговых доходов муниципалитета	35,4	29,3	31,8	20,6	20,3	27,5
Доля имущественных налогов в расходах муниципалитета	9,2	7,2	8,2	6,0	5,8	7,3
Население, тыс.чел.	1 169	1 183	1 192	1 199	1 202	1 189
Тюмень						
Доля собственных доходов в доходах муниципалитета	19,6	11,1	13,3	13,3	9,9	13,4
Доля трансфертов в доходах муниципалитета	57,3	66,2	63,8	59,7	58,9	61,2
Доля имущественных налогов в доходах муниципалитета	4,7	4,2	4,8	4,4	3,4	4,3
Доля имущественных налогов в сумме налоговых доходов муниципалитета	16,7	15,6	17,4	14,0	9,8	14,7
Доля имущественных налогов в расходах муниципалитета	4,4	4,1	5,0	4,5	3,7	4,3
Население, тыс.чел.	680	697	721	745	768	722

Установление имущественных налогов с точки зрения мотива выгоды фактически переводит их в категорию целевых, когда доходы от налогов направляются на такие статьи расходов, как обеспечение правопорядка законодательной деятельности, устройство тротуаров, освещение улиц и пр. Привязка налогов к соответствующим статьям расходов может привести к более эффективным и рациональным решениям со стороны местных властей, и в итоге, к максимальной удовлетворенности общества в потреблении общественных благ.

Кроме того, как показывает общепринятая практика, местные жители гораздо ответственнее относятся к выбору местных властей в случае, когда местные коммунальные услуги финансируются из назначенных налогов, а не вливаний из центрального правительства. Как отмечает Криворотько, налог должен быть «видимым» для населения, а также достаточно весомым независимо от пропорций трансфертов в структуре бюджетных доходов, тогда как незначительные местные налоги и послабления в местном налогообложении не могут создавать условий для фискальной децентрализации [19].

Учитывая указанные преимущества, возникает задача построения оптимальной модели, определяющей статьи расходов, на которые будут направляться имущественные налоги. При наличии соответствующих критериев отбора статей расходов, а также учета соотношения размеров реальных доходов/расходов муниципалитета эта задача видится вполне достижимой. Проблема точного соответствия налоговых поступлений и расходов на обслуживание территорий может разрешаться путем создания резервных фондов, формируемых за счет тех же собственных доходов местных бюджетов, а также гарантироваться усилением контроля как за расходованием бюджетных

средств, так и за собираемостью имущественных налогов.

Следовательно, реализация принципа выгоды позволяет определить целевую функцию имущественных налогов как функцию, обосновывающую возможность расходования налоговых доходов на поддержание и повышение качества предоставления муниципальных общественных благ.

Для определения потенциальной способности имущественных налогов выполнять целевую функцию предлагается использовать коэффициент фискальной самодостаточности муниципалитетов, определяемый по следующей формуле:

$$ФСМ = \frac{\sum_{i=1}^n ИН_i}{\sum_{i=1}^n РМ_i - Т}, \quad (1)$$

где ИН – объем поступлений от местных имущественных налогов, включающих налог на имущество физических лиц и земельный налог, зачисляемые в местные бюджеты;

РС – расходы муниципалитетов;

Т – трансферты (гранты, субсидии, субвенции), поступающие из вышестоящих бюджетов на покрытие государственных расходов.

n – количество муниципальных образований, участвующих в расчетах.

В знаменателе показателя представлены нетто-расходы муниципалитета, подлежащие покрытию за счет собственных доходов и рассчитываемые как разность между расходами муниципалитета и безвозмездными поступлениями из центральных правительств. Результирующий коэффициент фискальной самодостаточности показывает, какая доля нетто-расходов может быть покрыта за счет местных имущественных налогов.

Считаем, что для расчета коэффициента фискальной самодостаточности муниципа-

литета допустим его расчет как на уровне одного муниципалитета, если рассматриваются крупные города, так и расчет коэффициента по совокупности небольших муниципальных образований, обладающих схожими экономическими условиями хозяйствования. В наших примерах целесообразно провести расчет коэффициента по каждому рассматриваемому административному центру (табл. 4).

Таким образом, расчет показателя фискальной самодостаточности показывает, что за счет местных имущественных налогов в Челябинске и Екатеринбурге может быть покрыто порядка 18 и 20 % нетто-расходов муниципалитета, в Тюмени этот показатель существенно ниже.

Считаем, что значение предлагаемого коэффициента на уровне 20 % дает возможность реализации принципа выгоды в муниципалитетах, что может простимулировать улучшение качества предоставляемых муниципальных услуг, повысить собираемость налога и как результат усилить фискальную децентрализацию на муниципальном уровне.

Заключение

В статье представлен анализ фискальной децентрализации в России на региональном и местном уровне в разрезе субъектов Уральского федерального округа с использованием показателей фискальной самодостаточности территорий. В оцен-

ке сделан акцент на значимость имущественных налогов в субнациональных бюджетах, в результате чего сделаны выводы, подтверждающие важную роль налоговых поступлений от имущества на местном уровне и незначительную долю налогов в региональных бюджетах. Анализ показателей на уровне муниципалитетов показал различия в понимании муниципальными властями важности имущественных налогов.

В результате предложено внедрить принцип выгоды в систему имущественного налогообложения в России. Для определения потенциальной способности имущественных налогов выполнять целевую функцию предложен коэффициент фискальной самодостаточности муниципалитетов, который позволяет определить долю нетто-расходов бюджетов, подлежащих финансированию за счет имущественных налогов.

В качестве тем дальнейших исследований автор видит обоснование статей расходов, подлежащих финансированию за счет местных имущественных налогов на примере конкретных муниципалитетов. Также интересным представляется проведение исследований, связанных с количественным измерением взаимосвязи показателей имущественных налогов, среднедушевых доходов населения в муниципалитетах и эффективности поставляемых общественных благ. Говоря об эффективности

Таблица 4

Расчет коэффициента фискальной самодостаточности
для административных центров УрФО

Город/год	2014	2015	2016	2017	2018	Ср. знач.
Екатеринбург	14,1	14,6	16,7	23,4	22,9	18,4
Челябинск	22,9	19,7	24,2	17,7	17,0	20,3
Тюмень	9,6	11,2	14,6	11,6	10,0	11,4

предоставления муниципальных услуг, необходимо также учитывать численность населения, поскольку местные органы власти, обслуживающие большие группы населения, могут более эффективно распределять постоянные расходы и получать

выгоду от большей покупательной способности населения. Эмпирическая проверка этой гипотезы позволит подтвердить и существенно углубить теоретические основы принципа выгоды в имущественном налогообложении.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Musgrave R.A. The Theory of Public Finance. A Study in Public Economy. New York: McGraw Hill, 1959. 628 p.
2. Tiebout Ch. A pure theory of local expenditures // Journal of Political Economy. 1956. Vol. 64, No. 5. P. 416–424.
3. Oates W.E. Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972, 256 p.
4. Brennan G., Buchanan J. The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution. Cambridge: Cambridge University Press, 1980. 231 p.
5. Ganaie A.A., Bhat S. Kamaiah A.B., Khan N.A. Fiscal Decentralization and Economic Growth: Evidence from Indian // South Asian Journal of Macroeconomics and Public Finance. 2018. Vol. 7, No. 1. P. 83–108.
6. Ding Y., Mcquoid A., Karayalcin C. China Economic Review Fiscal decentralization, fiscal reform, and economic growth in China // China Economic Review. 2019. Vol. 53(C). P. 152–167.
7. Yushkov A. Fiscal decentralization and regional economic growth: Theory, empirics, and the Russian experience // Russian Journal of Economics. 2016. Vol. 1, No. 4. P. 404–418.
8. Slavinskaitė N. Fiscal decentralization and economic growth in selected European countries // Journal of Business Economics and Management. 2017. Vol. 18, No. 4. P. 745–757.
9. Тимушев Е.Н. Доходы, гранты и фискальные стимулы: оценка и причины эффектов децентрализации бюджетной системы РФ // Вопросы экономики. 2018. № 1. С. 71–90.
10. Михайлова А.А., Климанов В.В. Влияние межбюджетных трансфертов на экономический рост и структуру региональной экономики // Вопросы экономики. 2018. № 1. С. 91–103.
11. Пешина Е.В., Стрекалова А.А. Фискальный и бюджетный федерализм: две системы управления публичными финансами // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2016. № 11. С. 36–54.
12. Майбуров И.А., Соколовская А.М. Теория налогообложения. Продвинутый курс. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2011. 591 с.
13. Vybihal V. Fiscal decentralization and its impact on economy of municipalities in the Slovak republic and Czech Republic // Politicke vedy. 2018. Vol. 21, No. 2. P. 78–100.
14. Guziejewska B. Intensity of Fiscal Illusion in Local Self-Government in Poland: Trends and Threats //

- International Journal of Trade, Economics and Finance. 2017. Vol. 7, No. 3. P. 51–55.
15. Vo D.H. Fiscal decentralisation in Vietnam: Lessons from selected Asian nations // Journal of the Asia Pacific Economy. 2009. Vol. 14, No. 4. P. 399–419.
 16. Guziejewska B. Normative Versus Positive Approach to Fiscal Decentralisation and the Measures of Decentralisation. An Analysis based on the Example of Selected Countries of Central and Eastern Europe // Comparative Economic Research. 2018. Vol. 21, No. 1. P. 101–116.
 17. Oates W. An Essay on Fiscal Federalism // Journal of Economic Literature. 1999. Vol. 37, No. 3. P. 1120–1149.
 18. Musgrave R.A., Musgrave P.B. Public Finance in Theory and Practice. 4th Edition. McGraw-Hill Book Company, 1973. 762 p.
 19. Криворотько Ю.В., Сокол Д.В. Фискальные концепции в региональном и местном управлении. Минск, 2016, 16 с. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/belarus/12541.pdf>.
 20. Alonso J.M., Andrews R. Fiscal decentralization and local government efficiency: does relative deprivation matter? // Environment and Planning C: Government and Policy. 2019. Vol. 37, No. 2. P. 360–381.

Derbeneva V.V.*Ural Federal University**named after the First President of Russia B.N. Yeltsin,**Institute of Economics, the Ural Branch of RAS,**Ekaterinburg, Russia*

LOOKING AT FISCAL DECENTRALIZATION THROUGH THE PRISM OF THE PRINCIPLE OF THE BENEFITS IN THE PROPERTY TAXATION

Abstract. An urgent task today is to strengthen the importance of property taxation, measured not only by quantitative indicators, but also by the correct perception of tax by local authorities. The scope of the research is the development of the process of fiscal decentralization in Russia. The subject of the study is the relationship of the principle of benefits in property taxation with the process of fiscal decentralization at a local and regional level. The employed research methods include logical analysis, the descriptive method and systematic presentation of the results of statistical analysis. The aim of the article is to study the importance of property taxes for the implementation of fiscal decentralization in Russia. As a result of the calculations, it was concluded that there is a tendency toward an increased financial dependence of local governments and increased centralization at the local level. It is shown that increasing transfer dependence and increasing centralization at the level of administrative centers of the regions while reducing gratuitous assistance at the regional level indicates a concentration of resources around the regional capitals and a decrease in financial support for smaller areas. The author proposes that the benefit principle in the property taxation system in Russia should be introduced and proves the possibility of doing that. The principle implies the transfer of property taxes to the targeted category, when tax revenues are directed toward specific items of municipal expenditures. The ultimate goal of introducing the principle of benefit is to increase the responsibility of local authorities regarding the efficient provision of municipal public goods, highlight the importance of property taxes and strengthen fiscal decentralization at the local level. To determine the potential ability of property taxes to fulfill the target function, a ratio of municipalities' fiscal self-sufficiency was proposed and calculated, which allows one to determine the share of net expenditures of budgets subject to financing with property tax. The input data for the study was borrowed from statistical data on the execution of regional and local budgets, as well as tax revenue reports of tax authorities.

Key words: fiscal decentralization; property taxes; property taxes; benefit principle; budget revenues.

References

1. Musgrave, R.A. (1959). *The Theory of Public Finance. A Study in Public Economy*. New York, McGraw Hill, 628 p.
2. Tiebout, Ch. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, Vol. 64, No. 5, 416–424.
3. Oates, W.E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York, Harcourt Brace Jovanovich, 256 p.
4. Brennan, G., Buchanan, J. (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge, Cambridge University Press, 231 p.

5. Ganaie, A.A., Bhat, S. Kamaiah, A.B., Khan, N.A. (2018). Fiscal Decentralization and Economic Growth: Evidence from Indian. *South Asian Journal of Macroeconomics and Public Finance*, Vol. 7, No. 1, 83–108.
6. Ding, Y., Mcquoid, A., Karayalcin, C. (2019). China Economic Review Fiscal decentralization, fiscal reform, and economic growth in China. *China Economic Review*, Vol. 53(C), 152–167.
7. Yushkov, A. (2016). Fiscal decentralization and regional economic growth: Theory, empirics, and the Russian experience. *Russian Journal of Economics*, Vol. 1, No. 4, 404–418.
8. Slavinskaitė, N. (2017). Fiscal decentralization and economic growth in selected European countries. *Journal of Business Economics and Management*, Vol. 18, No. 4, 745–757.
9. Timushev, E.N. (2018). Dokhody, granty i fiskal'nye stimuly: otsenka i prichiny effektiv detsentralizatsii biudzhethnoi sistemy RF (Revenues, grants, and fiscal incentives-evaluation and the causes of decentralization effects in the budgetary system of Russia.). *Voprosy Ekonomiki*, No. 1, 71–90.
10. Mikhailova, A.A., Klimanov, V.V. (2018). Vliianie mezhibiudzhethnykh transfertov na ekonomicheskii rost i strukturu regional'noi ekonomiki (The impact of intergovernmental fiscal transfers on economic growth and the structure of the regional economy). *Voprosy Ekonomiki*, No. 1, 91–103.
11. Peshina, E.V., Strekalova, A.A. (2016). Fiskal'nyi i biudzhethnyi federalizm: dve sistemy upravleniia publichnymi finansami (Fiscal and budgetary federalism: two systems for public financial management). *Finansovaia analitika: problemy i resheniia [Financial Analytics: Science and Experience]*, No. 11, 36–54.
12. Mayburov, I.A., Sokolovskaya, A.M. (2011). *Teoriia nalogoblozheniia. Prodvinityi kurs [Theory of Taxation. An Advanced Course]*. Moscow, Unit-DANA.
13. Vybihal, V. (2018). Fiscal decentralization and its impact on economy of municipalities in the Slovak republic and Czech Republic. *Politické vedy*, Vol. 21, No. 2, 78–100.
14. Guziejewska, B. (2017). Intensity of Fiscal Illusion in Local Self-Government in Poland: Trends and Threats. *International Journal of Trade, Economics and Finance*, Vol. 7, No. 3, 51–55.
15. Vo, D.H. (2009). Fiscal decentralisation in Vietnam: Lessons from selected Asian nations. *Journal of the Asia Pacific Economy*, Vol. 14, No. 4, 399–419.
16. Guziejewska, B. (2018). Normative Versus Positive Approach to Fiscal Decentralisation and the Measures of Decentralisation. An Analysis based on the Example of Selected Countries of Central and Eastern Europe. *Comparative Economic Research*, Vol. 21, No. 1, 101–116.
17. Oates, W. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, No. 3, 1120–1149.
18. Musgrave, R.A., Musgrave, P.B. (1973). *Public Finance in Theory and Practice*. 4th Edition. McGraw-Hill Book Company, 762 p.
19. Krivorotko, Iu.V., Sokol, D.V. (2016). *Fiskalnye kontseptsii v regional'nom i mestnom upravlenii [Fiscal Concepts in Regional and Local Governance]*. Minsk, 2016. Available at: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/belarus/12541.pdf>.
20. Alonso, J.M., Andrews, R. (2019). Fiscal decentralization and local government efficiency: does relative deprivation matter? *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 37, No. 2, 360–381.

Information about the author

Derbeneva Valentina Valerievna – Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Department of Financial and Tax Management, Ural Federal University named after the first President of Russia B.N. Yeltsin, Ekaterinburg, Russia (620002, Ekaterinburg, Mira street, 19), Senior Researcher, Institute of Economics, The Ural Branch of Russian Academy of Sciences, Ekaterinburg, Russia (620014, Ekaterinburg, Moskovskaya street, 29); e-mail: derbeneva_v@bk.ru.

Для цитирования: Дербенева В.В. Взгляд на фискальную децентрализацию через призму принципа выгод в имущественном налогообложении // Вестник УрФУ. Серия экономика и управление. 2019. Т. 18, № 5. С. 709–725. DOI: 10.15826/vestnik.2019.18.5.034.

For Citation: Derbeneva V.V. Looking at Fiscal Decentralization Through the Prism of the Principle of the Benefits in the Property Taxation. *Bulletin of Ural Federal University. Series Economics and Management*, 2019, Vol. 18, No. 5, 709–725. DOI: 10.15826/vestnik.2019.18.5.034.

Информация о статье: дата поступления 20 августа 2019 г.; дата принятия к печати 18 сентября 2019 г.

Article Info: Received August 20, 2019; Accepted September 18, 2019.