

УДК 332.1

НАЛОГ НА ДОХОДЫ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ КАК КЛЮЧЕВОЙ ИНСТРУМЕНТ ВЫРАВНИВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ АСИММЕТРИИ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

А.С. ШУМКОВ,
аспирант кафедры менеджмента
E-mail: shumkov_aleksej@mail.ru
Российская академия народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации
(Владимирский филиал)

Статья посвящена проблемам бюджетной обеспеченности регионов Российской Федерации, в том числе муниципалитетов Московской области. Изучены требования к определению уровня расчетной бюджетной обеспеченности муниципалитетов по методикам, которые позволяют сопоставить их налоговые доходы. Рассмотрены факторы пространственной дифференциации поступлений налоговых доходов.

Проанализировано и оценено влияние пространственных факторов на формирование налогового потенциала муниципалитета по налогу на доходы физических лиц.

Выделены факторы, формирующие налоговый потенциал муниципалитетов (налоговая база по НДФЛ и место уплаты НДФЛ). Произведен сравнительный анализ местных бюджетов Московской области по пространственному распределению указанных факторов на территории области. Оценено влияние каждого фактора на формирование финансовой асимметрии местных бюджетов.

На примере Московской области рассмотрено влияние пространственных факторов, оказывающих влияние на объем поступлений налога на доходы физических лиц в местные бюджеты. Произведена оценка потерь местных бюджетов под влиянием фактора внешней трудовой миграции.

Результаты исследования могут быть применены при разработке методики расчета бюджетной обеспеченности муниципалитетов Московской области и совершенствовании Закона Московской области от 22.10.2010 № 123/2010-ОЗ (ред. от 23.07.2014) «О межбюджетных отношениях в Московской области».

Сделан вывод о том, что 88% различий между муниципалитетами Московской области по поступлениям налога на доходы физических лиц в расчете на душу населения зависят от асимметрии в уровне оплаты труда по поясам и секторам области с учетом потерь местных бюджетов от маятниковой трудовой миграции.

Ключевые слова: муниципалитеты, налог на доходы физических лиц в регионах, местный бюджет, территория

Минимизация бюджетных диспропорций между муниципальными образованиями Московской области. В соответствии с принципами бюджетного устройства за органами местного самоуправления закреплены перечень вопросов местного значения и перечень доходных источников, за счет которых эти вопросы решаются на

минимально необходимом уровне. Однако в каждом регионе есть процветающие и отстающие муниципалитеты, уровень экономического развития которых может кардинально различаться. В связи с этим выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципалитетов по-прежнему является важнейшей функцией финансовых органов субъектов Российской Федерации.

Дифференциация пространственного развития стала одной из ключевых проблем современной России, при этом наиболее остро стоит вопрос внутрирегиональной дифференциации. Поэтому проблематика пространственного анализа бюджетной асимметрии не теряет актуальности.

Из работ, посвященных изучению географических аспектов государственного регулирования и выравнивания финансовых возможностей местных бюджетов, экономических и институциональных проблем муниципального развития, следует отметить работы В.Н. Лексина, А.Н. Швецова, А.Г. Гранберга [4, 7, 8, 17, 18].

Исследования специалистов в области налоговой политики, межбюджетных отношений и местных финансов В.В. Климанова и А.М. Лаврова [5, 6] характеризуются синтезом географической науки и современных финансовых инструментов.

В работе использован богатый методический опыт исследований экономических и институциональных проблем межбюджетных отношений и налогового потенциала на региональном уровне [1–3, 11–16].

Особо следует отметить исследования А.Г. Махровой, Т.Г. Нефедовой, посвященные пространственным характеристикам расселения и размещения производительных сил в Московском столичном регионе и имеющие важное значение для понимания природы экономической дифференциации муниципалитетов Московской области [9, 10].

Информационную основу исследования составили данные отчетности об исполнении бюджетов муниципальных образований Московской области, базы муниципальной статистики Росстата и ФНС России.

Для анализа дифференциации доходного потенциала муниципальных районов и городских округов рассмотрим налоговые доходы консолидированных бюджетов (за исключением налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений от налога на доходы физических лиц, заменяющих дотацию на выравнивание бюджетной обеспеченности) как

показатель, характеризующий достигнутый уровень развития муниципалитета и финансовую самостоятельность.

Доходы местных бюджетов Московской области сформированы из налоговых (60,1%) и неналоговых (39,9%) доходов, поступающих из бюджета Московской области.

В территориальном разрезе наблюдается устойчивая динамика снижения налоговых доходов при движении к окраинам области с учетом поясов соседства с Москвой. В связи с этим предлагаются механизм зонирования и соответствующий инструментарий. Для этого введем систему повышающих и понижающих коэффициентов в зависимости от удаленности от Москвы. Анализируя структуру доходов местных бюджетов, можно сделать вывод о том, что финансовая самостоятельность местных бюджетов по налоговым доходам невелика (табл. 1).

Среди федеральных налогов высокую долю занимают поступления от налога на доходы физических лиц (26,5% всех налоговых и неналоговых доходов). При этом данный показатель больше, если брать в расчет поступления НДС по дополнительным нормативам отчислений взамен дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. Второе место среди налоговых источников занимает земельный налог (18%).

В сумме два федеральных налога (единый налог на вмененный доход и налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения (УСН)) составляют 14,5% налоговых и неналоговых доходов. Анализ данных, представленных в табл. 1, позволяет сделать вывод о том, что налог на имущество физических лиц не оказывает существенного влияния на формирование доходов бюджетов муниципальных образований, его доля составляет всего 3% в структуре соответствующих доходов. Однако в связи с перераспределением доходных источников из сельских поселений в районы в 2015 г. и закреплением налога на имущество за сельскими поселениями для данного вида муниципальных образований этот налоговый источник приобретет особое значение.

Анализ налоговых доходов местных бюджетов в территориальном разрезе Московской области позволяет сделать вывод о том, что наблюдаются общие закономерности распределения доходов по территории области. Налоговые доходы в ближайших к Москве муниципалитетах более чем в два раза превышают соответствующие доходы в перифе-

Таблица 1

Структура налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов муниципальных районов и городских округов Московской области, тыс. руб.

Виды муниципального образования	Налог на доходы физических лиц	Налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности	Налог на имущество физических лиц	Земельный налог	Неналоговые доходы, всего	Налоговые и неналоговые доходы, всего
Муниципальные районы	14 083 273	4 012 278	3 960 723	1 921 478	13 038 291	18 909 798	58 156 938
Городские округа	10 571 623	2 843 537	2 602 605	631 683	3 792 130	13 913 492	34 995 172
Доля соответствующего дохода, %	26,47	7,36	7,05	2,74	18,07	35,24	100,00

Источник: составлено по данным отчетности об исполнении бюджетов муниципальных образований Московской области за 2014 г.

рийных муниципалитетах (Зарайском, Луховицком, Серебряно-Прудском, Шатурском муниципальных районах, городском округе Рошаль).

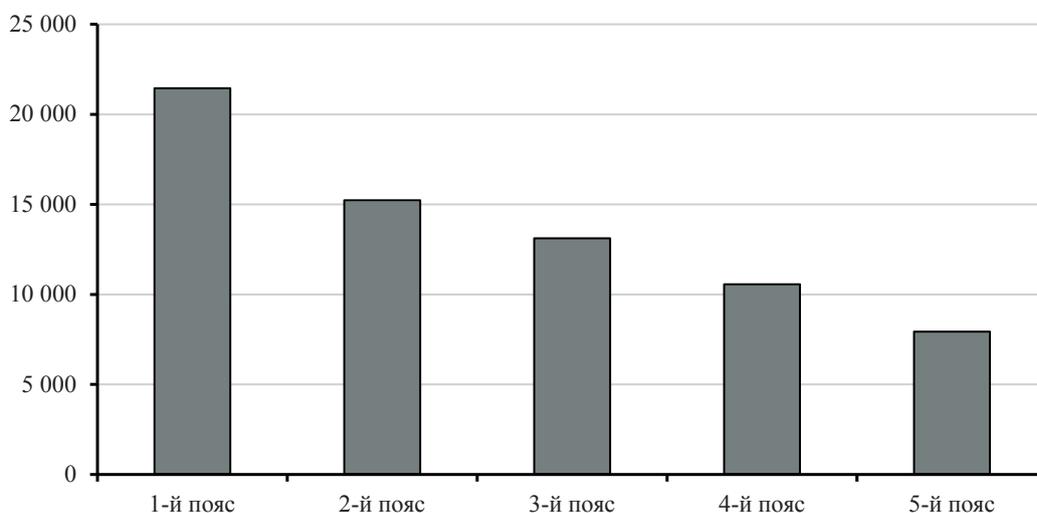
Учитывая наличие существенных диспропорций, автор предлагает поясное деление налогового пространства с учетом близости к Москве (рис. 1).

Наибольшее падение (на 41%) налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов наблюдается при переходе с первого пояса соседства на второй (с 21 454 руб./чел. до 15 228 руб./чел.) (табл. 2). При дальнейшем движении от Москвы доходы муниципалитетов снижаются меньшими темпами, примерно на 2 000 руб./чел. с каждым поясом. В последнем, пятом поясе доходы местных бюджетов достигают минимума (7 936 руб./чел.).

Наиболее резким выглядит финансовый контраст между бюджетным положением муниципалитетов первого и бюджетным положением муниципалитетов второго пояса соседства. Далее при удалении от Москвы динамика падения подушевых налоговых доходов сокращается, а по отдельным налоговым источникам

происходит обратное движение. Так, подушевые земельные налоги в 3-м поясе соседства превышают такой же показатель во втором поясе.

Если взять за базовое значение налоговые доходы пятого, наиболее удаленного пояса, а показатели по остальным поясам рассчитывать путем прибавления превышающих объемов доходов, то становится ясно, что асимметрия муниципалитетов по налоговым и неналоговым доходам на 50% зависит от дифференциации поступлений НДФЛ, на 30% – от земельного налога, на 20 % – от налога, взимаемого в связи с УСН. В перспективе сохранение единых нормативов отчислений от этого вида федерального налога нецелесообразно.



Источник: составлено на основе отчетности об исполнении бюджетов муниципальных образований Московской области за 2014 г. и данных Мособлстата.

Рис. 1. Распределение налоговых и неналоговых доходов бюджетов муниципальных образований до выравнивания по поясам соседства с Москвой в 2014 г., руб./чел.

Таблица 2

**Структура подушевых налоговых доходов по поясам соседства с Москвой
в 2014 г., руб./чел.**

Пояс	Налоговый доход	Налог на доходы физических лиц	Налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности	Налог на имущество физических лиц	Земельный налог
1-й	10 231	4 502	1 182	1 104	414	2 799
2-й	7 575	3 341	910	799	311	1 891
3-й	6 968	2 719	739	868	198	1 951
4-й	5 264	2 198	532	693	207	986
5-й	4 666	1 830	347	755	201	927

Источник: составлено по данным отчетности об исполнении бюджетов муниципальных образований Московской области за 2014 г.

Муниципальные образования Московской области располагают значительной экономической базой для формирования доходов местных бюджетов и могут пользоваться преимуществами пограничного положения с Москвой. Эта база представлена разнообразными видами отраслей промышленности и сферы услуг. Несмотря на это, ситуация с обеспечением муниципалитетов необходимым количеством доходов складывается неоднозначная, что следует из данных об исполнении местных бюджетов за 2013 г. 144 муниципалитета Московской области исполнили бюджет с дефицитом, 36 – нарастили муниципальный долг.

При расчете бюджетной обеспеченности в целях выравнивания муниципалитетов большое значение имеют факторы, которые оказывают объективное влияние на объем налоговых доходов на одного жителя (уровень развития и структура экономики, территориальные факторы, социально-экономические условия). В целях формирования методики бюджетного выравнивания необходимо выявить данные факторы, дать им количественную характеристику и оценить, может ли муниципалитет оказывать на них влияние.

Изучение пространственного фактора в формировании налогового потенциала приобретает особое значение в Московской области, где доходы местных бюджетов на 40% формируются за счет средств областного бюджета, а от методики, лежащей в основе распределения этих средств, зависит благосостояние всех жителей муниципалитета.

Налог на доходы физических лиц в структуре доходов местных бюджетов Московской области. Налог на доходы физических лиц выполняет функцию регулятора поступлений доходных источников между бюджетами бюджетной системы

Российской Федерации. Согласно нормам Налогового кодекса налог на доходы физических лиц является федеральным налогом¹. В то же время поступления от указанного налога распределяются между бюджетами субъектов и бюджетами муниципальных образований. В бюджеты субъектов Российской Федерации налог на доходы физических лиц поступает по нормативу 85% (ст. 56 Бюджетного кодекса Российской Федерации). Остальные 15% распределяются между бюджетами различных видов муниципальных образований.

Кроме того, за региональными органами власти закреплена обязанность установить единые и (или) дополнительные нормативы отчислений от НДФЛ в местные бюджеты в объеме не менее 15% соответствующих доходов консолидированного бюджета региона от данного налога² (ст. 58 Бюджетного кодекса). 58% отчислений от НДФЛ поступают именно за счет нормативов, установленных законами Московской области.

В целом с учетом рассматриваемых нормативов поступления НДФЛ составляют 45% налоговых и неналоговых доходов соответствующих бюджетов. Таким образом, налог на доходы физических лиц является основным доходным источником местных бюджетов Московской области.

В целях определения географических закономерностей формирования доходного потенциала бюджетов муниципальных образований Московской области от поступлений НДФЛ муниципальные образования были разделены на 3 группы. В первую и третью группы вошли муниципалитеты,

¹ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 04.10.2014).

² Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 04.10.2014).

в которых поступления от НДФЛ значительно выше или ниже средних значений на величину среднего отклонения. Все муниципалитеты, не вошедшие в первую и третью группы, вошли во вторую группу как имеющие средний уровень подушевых поступлений от НДФЛ.

В первую группу с максимальным уровнем налогового потенциала по НДФЛ вошли 13 муниципалитетов, в третью группу – 17 муниципалитетов (табл. 3).

Несомненно, в Московской агломерации действует ряд факторов, определяющих дифференциацию налоговых доходов между муниципалитетами. Наиболее значительными представляются экономический потенциал муниципалитета и пространственные характеристики расположения муниципалитета.

Фактор удаленности от Москвы влияет на формирование повышенного налогового потенциала муниципалитетов-спутников, но не только он. Подтверждением тому служит включение в первую группу Истринского, Солнечногорского районов, не граничащих непосредственно с Москвой, и во вторую группу – Люберецкого района, городских округов Дзержинский, Лыткарино, находящихся на границе с Москвой. Городские округа Железнодорожный и Ивантеевка вообще относятся к третьей

группе с минимальными доходами на душу населения от НДФЛ.

С учетом особенностей бюджетного и налогового законодательства в части порядка взимания НДФЛ представляется, что на уровень соответствующих доходов влияют два фактора:

- 1) средние доходы населения в муниципалитете. Налоговой базой при определении величины НДФЛ являются все доходы налогоплательщика, полученные им как в денежной, так и в натуральной формах (ст. 210 Налогового кодекса). Соответственно, чем выше налогооблагаемый доход в муниципалитете на каждого налогоплательщика, тем выше подушевые налоговые доходы;
- 2) место уплаты НДФЛ. В соответствии с действующим бюджетным законодательством налог на доходы физических лиц перечисляется в муниципалитет или иной регион, где расположено рабочее место налогоплательщика.

Влияние маятниковой трудовой миграции на потери местных бюджетов от недополучения НДФЛ. Для Московской области характерна огромная маятниковая миграция, не получившая такого распространения ни в одном из других субъектов Российской Федерации. На высокую подвижность населения области и ежедневные поездки в Москву благоприятное влияние оказывают высокая разви-

Таблица 3

Распределение муниципальных образований по уровню подушевых бюджетных доходов от НДФЛ в 2014 г.

Группа муниципальных образований и уровень подушевых налоговых доходов от НДФЛ	Муниципальный район	Городской округ
1-я группа – максимальные налоговые доходы	Истринский, Красногорский, Ленинский, Мытищинский, Одинцовский, Подольский, Серпуховский, Солнечногорский	Домодедово, Звездный городок, Котельники, Лобня, Химки
2-я группа – средние налоговые доходы	Волоколамский, Воскресенский, Дмитровский, Егорьевский, Каширский, Клинский, Коломенский, Луховицкий, Люберецкий, Можайский, Наро-Фоминский, Ногинский, Пушкинский, Раменский, Рузский, Сергиево-Посадский, Ступинский, Чеховский, Шатурский, Щелковский	Балашиха, Бронницы, Власиха, Дзержинский, Долгопрудный, Дубна, Жуковский, Звенигород, Климовск, Коломна, Королёв, Краснознаменск, Лыткарино, Подольск, Протвино, Пущино, Реутов, Серпухов, Фрязино, Черноголовка, Электросталь, Юбилейный
3-я группа – минимальные налоговые доходы	Зарайский, Лотошинский, Озерский, Орехово-Зуевский, Павлово-Посадский, Серебряно-Прудский, Талдомский, Шаховской	Восход, Железнодорожный, Ивантеевка, Красноармейск, Лосино-Петровский, Молодежный, Орехово-Зуево, Рошаль, Электрогорск

Источник: составлено по данным отчетности об исполнении бюджетов муниципальных образований Московской области за 2014 г.

тость пригородного железнодорожного сообщения и растущая автомобилизация населения.

По разным оценкам, трудовой поток в Москву из области достигает от 1 до 1,2–1,3 млн чел. Московская область является основным поставщиком рабочей силы для столицы. В свою очередь в области занято около 500 тыс. маятниковых мигрантов, в том числе половина из них – москвичи [19, 20].

Рост числа маятниковых трудовых перемещений населения из области в столицу растет на фоне различий в количестве рабочих мест и диспаритета в уровне оплаты труда.

В целом все муниципалитеты Московской области являются источником рабочей силы для столицы. По мере удаления от Москвы миграционная активность населения снижается.

В муниципалитетах, в которых доля маятниковых трудовых мигрантов велика, существует диспропорция между потреблением бюджетных услуг всем населением муниципалитета и поступлениями налоговых доходов от НДФЛ, плательщиками которого являются работники муниципалитета.

В муниципалитетах, имеющих высокую долю притока рабочей силы из Москвы и других муниципалитетов, эта диспропорция может сглаживаться в связи с уплатой приезжими работниками НДФЛ по месту труда.

Для определения причин бюджетной дифференциации муниципалитетов имеют значение не масштабы миграции, а сальдо между количеством получателей бюджетных услуг (населения трудоспособного возраста) и количеством занятых в экономике муниципального образования.

В целях определения объемов потерь муниципалитетов от перечисления НДФЛ по месту приложения труда налогоплательщика проведен анализ масштабов маятниковой трудовой миграции в Московской области (табл. 4) по следующей методике:

$$P_i = (C_i - NP_i - ИП_i)ЗП_i,$$

где C_i – численность трудоспособного населения на 01.01.2013 i -го муниципального образования Московской области, по данным органов государственной статистики;

NP_i – количество наемных работников, за которых работодатель представил отчет по форме 2-НДФЛ с учетом возможности смены работы в течение календарного года, по данным отчета о налоговой базе и структуре начислений по налогу на доходы физических лиц, удерживаемому налоговыми агентами 5-НДФЛ;

$ИП_i$ – количество индивидуальных предпринимателей;

$ЗП_i$ – среднемесячная начисленная заработная плата одного работника в i -м муниципальном образовании Московской области.

Итак, общий объем потерь от недополученных поступлений НДФЛ в муниципалитетах – донорах рабочей силы может составлять до 44 млрд руб.

Во всех без исключения муниципалитетах Московской области имеется определенная доля населения, совершающая периодические поездки на работу в Москву или соседний муниципалитет. Однако для целей настоящего исследования интересна миграция как источник возникновения диспропорций в финансовой обеспеченности муниципалитетов Московской области. Если бы во всех

Таблица 4

Объем потерь местных бюджетов от финансовых последствий маятниковой миграции в 10 муниципалитетах Подмосковья в 2014 г.

Муниципальное образование	Количество маятниковых мигрантов, чел.	Среднемесячная начисленная заработная плата одного работника, руб.	Объем потерь муниципалитета при взимании налога по ставке 13%, млн руб.
Раменский район	69 480	32 097	3 479
Городской округ Балашиха	50 051	36 492	2 849
Пушкинский район	49 185	31 858	2 444
Люберецкий район	39 475	37 329	2 299
Орехово-Зуевский район	50 326	27 859	2 187
Городской округ Дубна	-364	32 581	-
Городской округ Звенигород	-428	34 949	-
Городской округ Котельники	-12 339	40 102	-
Городской округ Подольск	-11 699	39 124	-
Городской округ Химки	-35 600	47 916	-
Московская область, всего	701 855	2 356 005	44 491

Источник: составлено по данным отчетности об исполнении бюджетов муниципальных образований Московской области за 2014 г.

муниципалитетах подобные поездки совершались одинаковой долей населения, то диспропорций не возникало бы, каждый муниципалитет терял бы одинаковую часть поступлений НДФЛ.

В то же время 16 муниципалитетов Московской области не имеют потерь из-за оттока маятниковых мигрантов. В данных муниципалитетах число налогоплательщиков НДФЛ превышает численность трудоспособного населения. Среди этих муниципалитетов высока доля соседей первого порядка с Москвой:

- Красногорский, Ленинский, Мытищинский, Подольский муниципальные районы;
- городские округа Химки, Котельники, Подольск.

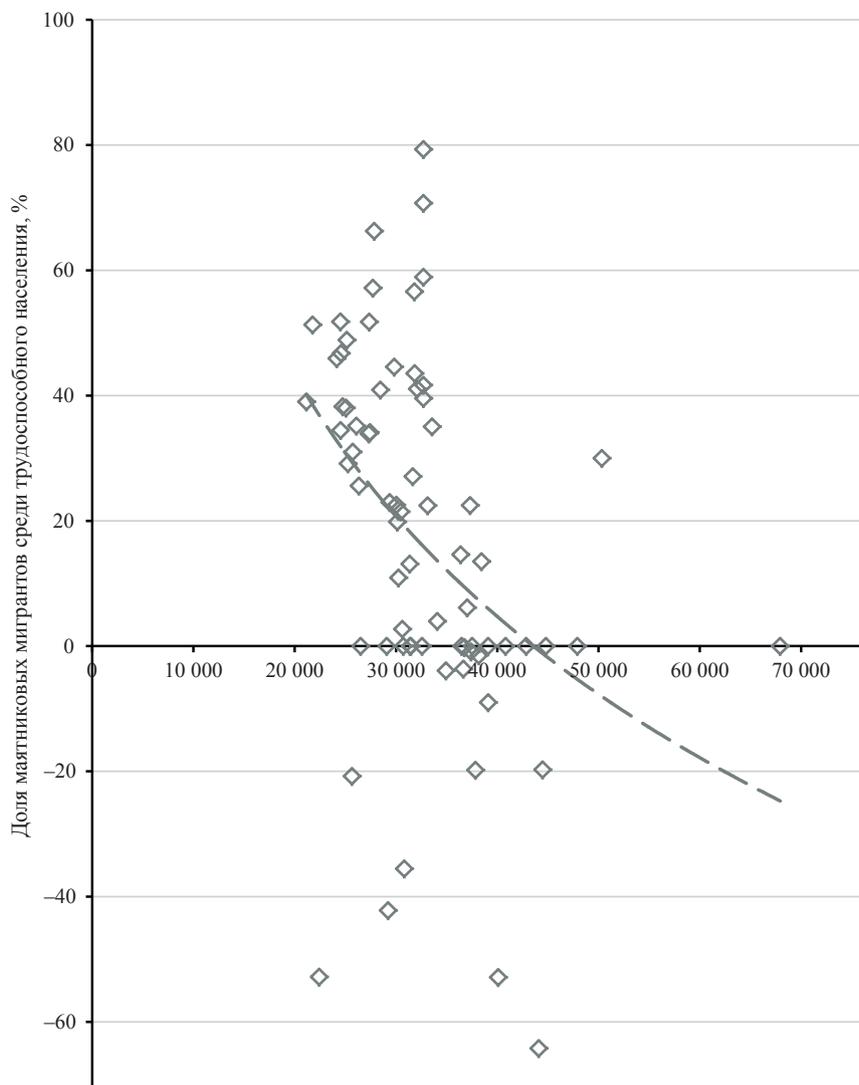
В этом перечне также присутствуют муниципалитеты, расположенные на значительном расстоянии от столицы: Лотошинский, Серпуховский муниципальные районы, городской округ Бронницы.

Следует отметить, что муниципалитеты первого пояса соседства одновременно являются основными поставщиками рабочей силы из Московской области в Москву в результате удобств транспортного сообщения. Однако уровень оплаты труда в этих муниципалитетах, значительно превышающий средние показатели по области, является определяющим фактором, оказывающим влияние на межмуниципальную мобильность населения. Часть трудоспособного населения этих муниципалитетов работает в Москве, в то же время из-за высокой заработной платы имеется приток маятниковых мигрантов из соседних муниципалитетов. Соответственно, чем выше средние доходы в муниципалитете, тем привлекательнее в нем работа для жителей соседних муниципалитетов, чем ниже средние доходы в муниципалитете, тем большая доля жителей ищет работу в соседних муниципали-

тетах. Очевидно, что при незначительной разнице в оплате труда совершать дополнительную поездку для работы в Москве не имеет смысла.

Среди 10 муниципалитетов – лидеров по объему потерь местных бюджетов от недополученных поступлений НДФЛ 9 муниципалитетов расположены к востоку от Москвы.

Помимо муниципалитетов, граничащих с Москвой и имеющих высокий уровень оплаты труда, выгоду от существующей модели перечисления доходов от НДФЛ имеют также муниципалитеты, обладающие лучшей обеспеченностью рабочими местами и относительно высоким уровнем оплаты труда по сравнению с соседними муниципалитетами (Лотошинский, Серпуховский муниципальные районы) (рис. 2).



Источник: данные Мособлстата.

Рис. 2. Взаимосвязь между среднемесячной заработной платой и маятниковой трудовой миграцией

Уровень оплаты труда в муниципалитете как источник формирования дополнительных доходов местных бюджетов от НДФЛ. Вторым фактором, оказывающим существенное влияние на возникновение диспропорции в подушевых налоговых доходах местных бюджетов, является средняя заработная плата в муниципалитете.

Средняя заработная плата отражает платежеспособный спрос работников. Показатель средней заработной платы характеризует оплату труда именно в муниципалитете независимо от места жительства налогоплательщика.

Муниципалитеты первого пояса соседства непосредственно граничат со столицей. Муниципалитеты второго пояса отделены от Москвы одним муниципалитетом, третьего пояса – двумя муниципалитетами и т.д.

Таким образом, пространственная динамика заработной платы в Московской области демонстрирует центрально-периферийный градиент (табл. 5, 6). Максимальная заработная плата в первом поясе соседства с Москвой составляет 39 166 руб./мес. Во втором поясе заработная плата выше средних по области (35 514 руб./мес. против 32 722 руб./мес. в целом по области). Средняя заработная плата резко снижается до 28 817 руб./мес. при переходе к третьему поясу и далее примерно на 1 000 руб./мес. с каждым поясом.

Анализ по секторам север – юг, запад – восток выявил примерно одинаковые доходы на западе и востоке и превышение доходов на севере и на юге.

Таблица 5

Средняя заработная плата по поясам удаленности от Москвы в 2013 г., руб.

Пояс	Средняя заработная плата
1-й	39 166
2-й	35 514
3-й	28 817
4-й	27 181
5-й	25 257

Источник: данные Мособлстата.

Таблица 6

Средняя заработная плата по секторам в 2013 г., руб.

Сектор	Средняя заработная плата
Север	36 650
Юг	30 888
Запад	31 334
Восток	31 537

Источник: данные Мособлстата.

Причем заработные платы наиболее равномерно распределены на востоке – колебания при удалении от Москвы минимальны. Наибольшие отклонения от среднего значения по оплате труда наблюдаются в северном поясе – почти 8 000 руб. с максимальными значениями по заработной плате в Лобне (67 тыс. руб./чел.).

Превышение средней заработной платы в первом поясе соседства составило 13 тыс. руб./мес. по сравнению с аналогичным показателем в пятом поясе. Дополнительные поступления в местные бюджеты первого пояса составили 21 698 руб. на каждого работника в год. 88% различий между муниципалитетами Московской области по поступлениям налога на доходы физических лиц в расчете на душу населения определяются асимметрией в уровне оплаты труда по поясам и секторам Московской области. В свою очередь на трудовую миграцию, вызванную социально-экономическими различиями между муниципалитетами, накладывает отпечаток средняя заработная плата в муниципалитете.

Порядок уплаты налога на доходы физических лиц является предметом спора на протяжении долгого времени. Налог как источник формирования системы жизнеобеспечения должен платиться по месту жительства или по месту работы. Естественно, особую важность этот вопрос занимает в Московской области, не имеющей равных в России по числу выезжающих трудовых мигрантов.

Изменение порядка уплаты НДФЛ, несомненно, создавало бы стимулы для региональных и муниципальных органов власти к созданию благоприятных условий для жизни и, соответственно, привлечению на соответствующую территорию дополнительных налогоплательщиков.

Таким образом, потери бюджетов от маятниковой трудовой миграции и низкого уровня оплаты труда в муниципалитете влияют на формирование доходов местных бюджетов. Однако выявленные различия по указанным параметрам для каждого муниципалитета не могут быть отражены в понижающих и повышающих коэффициентах, влияющих на объем дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. Пример муниципалитетов, не имеющих бюджетных потерь при налогообложении НДФЛ и расположенных на значительном удалении от Москвы, показывает, что эффективная экономическая политика, проводимая в муниципалитете, напрямую воздействует и на заработные платы, и на количество рабочих мест. Применение понижаю-

Таблица 7
Понижающие коэффициенты по налогу
на доходы физических лиц

Пояс соседства с Москвой	Понижающий коэффициент
1-й	2,46
2-й	1,83
3-й	1,49
4-й	1,20
5-й	1,00

Источник: авторская разработка.

щих и повышающих коэффициентов, привязанных к конкретному муниципалитету, приведет к несправедливому распределению налоговых доходов, при котором бездействие муниципалитетов будет компенсировано дотацией из областного бюджета.

В связи с этим автором предложено для всех муниципалитетов в пределах одного пояса соседства (для 1–4 поясов) установить единый понижающий коэффициент, который бы отражал различия между поясами, а не муниципалитетами (табл. 7).

Итак, при расчете объема дотации в части, соответствующей выравниванию диспропорций по НДФЛ, муниципалитеты пятого пояса соседства будут иметь право получить дотацию на 1 жителя, в 2,46 раза превышающую такую же дотацию в первом поясе соседства с Москвой.

Результаты анализа изменений факторов миграции и оплаты труда в конкретном муниципалитете могут быть использованы при распределении субсидий из областного бюджета, которые будут направлены в муниципалитеты, достигшие наибольших успехов в устранении диспропорций по сравнению с другими муниципалитетами одного и того же пояса соседства.

Список литературы

1. Бухвальд Е., Федоткин В. Муниципальная реформа и межбюджетные отношения в регионе // Федерализм. № 2. 2005. С. 133–160.
2. Бюджетная система России. М.: Юнити-Дана. 2012. 704 с.
3. Галицкая С.В. Теория и практика бюджетного федерализма. М.: Экзамен, 2002. 128 с.
4. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики: учебник для вузов. М.: ВШЭ, 2000. 496 с.
5. Климанов В., Лавров А. Межбюджетные отношения в России на современном этапе // Вопросы экономики. 2004. № 11. С. 111–125.
6. Лавров А.М. Мифы и рифы российского бюд-

жетного федерализма. М.: Магистр, 1997. 47 с.

7. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. М.: Либроком, 2012. 368 с.

8. Лексин В.Н., Карачаровский В.В. Причины и последствия сверхконцентрации экономического и социального потенциалов России в ее крупнейших городах // Российский экономический журнал. 2007. № 1–2. С. 26–46.

9. Махрова А.Г., Нефедова Т.Г., Трейвиш А.И. Московская область сегодня и завтра: тенденции и перспективы территориального развития. М.: Новый хронограф, 2008. 344 с.

10. Нефедова Т.Г. Российская периферия как социально-экономический феномен // Региональные исследования. 2008. № 5. С. 14–30.

11. Петрова Е.В. О проблемах распределения налога на доходы физических лиц между бюджетами разных уровней. Анализ зарубежного опыта // Успехи современного естествознания. 2007. № 9. С. 101.

12. Поляк Г.Б. Территориальные финансы: учеб. пособие. М.: Вузовский учебник, 2006. 480 с.

13. Скуфына Т.П. Региональное развитие России в контексте глобальных процессов // Пространственная экономика. 2007. № 4. С. 26–39.

14. Суглобов А.Е., Слободчиков Д.Н. Налоговый потенциал в системе бюджетного регулирования: этапы развития и перспективы // Налоги и налогообложение. 2009. № 8. С. 4–15.

15. Суглобов А.Е. Межбюджетные отношения в Российской Федерации. М.: Юнити-Дана, 2010. 264 с.

16. Христенко В.Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. М.: Дело, 2002. 608 с.

17. Швецов А.Н. Экономические ресурсы муниципального развития. М.: УРСС, 2004. 224 с.

18. Швецов Ю. Эволюция российского бюджетного федерализма // Вопросы экономики. 2005. № 8. С. 76–83.

19. Шитова Ю.Ю. Маятниковая трудовая миграция в Московской области: методический и прикладной анализ // Экономический журнал Высшей школы экономики. 2006. Т. 10. № 1. С. 63–79.

20. Шитова Ю.Ю., Шитов Ю.А. Анализ маятниковой трудовой миграции (на примере Московской области) // Регион: экономика и социология. 2008. № 4. С. 119–137.

PERSONAL INCOME TAX AS A KEY TOOL TO ALIGN THE BUDGETARY IMBALANCE
OF THE MUNICIPALITIES OF THE MOSCOW REGION

Aleksei S. SHUMKOV

Abstract

Importance The article deals with the problems of fiscal capacity of the regions of the Russian Federation, including the municipalities of the Moscow region; requirements for the level of estimated fiscal capacity of municipalities on the techniques that enable one to map their tax revenues; the spatial differentiation factors of income of tax revenues.

Objectives The paper aimed to review and rate the influence of spatial factors on the forming of the municipality's tax potential under the tax on income of individuals.

Methods I am highlighting the factors shaping the tax potential of municipalities (tax base for personal income tax and the payment of personal income tax). I made a comparative analysis of the local budgets of the Moscow region on the spatial distribution of these factors in the region. I rated the influence of each factor on the formation of the financial stress of local budgets.

Results Using the Moscow region case study, I have analyzed the influence of spatial factors affecting tax income on personal incomes in local budgets. I have estimated losses of local budgets under the influence of factors of external labor migration.

Conclusions and Relevance The article concludes that 88% of the differences between the municipalities of the Moscow region for tax on personal income in per capita terms depend on the asymmetry in the level of pay zones and sectors taking into account losses of local budgets due to circular labor migration, or commuters. The results of this research can be applied in developing the methodology for calculating the fiscal capacity of the municipalities of the Moscow region and improvement of Law of the Moscow region of October 22, 2010 № 123/2010-OZ (as amended of July 23, 2014) "On Intergovernmental fiscal relations in the Moscow region".

Keywords: municipalities, personal income tax, local budget, territory

References

1. Bukhval'd E., Fedotkin V. Munitsipal'naya reforma i mezhbyudzhetye otnosheniya v regione [Municipal reform and the inter-budgetary relations in the region]. *Federalizm = Federalism*, 2005, no. 2, pp. 133–160.
2. *Byudzhethnaya sistema Rossii* [The budgetary system of Russia]. Moscow, YUNITI-DANA Publ., 2012, 704 p.
3. Galitskaya S.V. *Teoriya i praktika byudzhethnogo federalizma* [Theory and practice of budgetary federalism]. Moscow, Ekzamen Publ., 2002, 128 p.
4. Granberg A.G. *Osnovy regional'noi ekonomiki: uchebnik dlya vuzov* [Fundamentals of regional economics: a textbook]. Moscow, Higher School of Economics Publ., 2000, 496 p.
5. Klimanov V., Lavrov A. *Mezhbyudzhetye otnosheniya v Rossii na sovremennom etape* [Intergovernmental fiscal relations in Russia at the present time]. *Voprosy Ekonomiki*, 2004, no. 11, pp. 111–125.
6. Lavrov A.M. *Mify i rify rossiiskogo byudzhethnogo federalizma* [Myths and reefs of the Russian budgetary federalism]. Moscow, Magistr Publ., 1997, 47 p.
7. Leksin V.N., Shvetsov A.N. *Gosudarstvo i regiony. Teoriya i praktika gosudarstvennogo regulirovaniya territorial'nogo razvitiya* [The State and regions. Theory and practice of State regulation of territorial development]. Moscow, Librokom Publ., 2012, 368 p.
8. Leksin V.N., Karacharovskii V.V. *Prichiny i posledstviya sverkhkonsentratsii ekonomicheskogo i sotsial'nogo potentsialov Rossii v ee krupneishikh gorodakh* [The reasons and consequences of the over-concentration of economic and social capacities of Russia in its largest cities]. *Rossiiskii ekonomicheskii zhurnal = Russian Economic Journal*, 2007, no. 1-2, pp. 26–46.
9. Makhrova A.G., Nefedova T.G., Treivish A.I. *Moskovskaya oblast' segodnya i zavtra: tendentsii i perspektivy territorial'nogo razvitiya* [The Moscow region today and tomorrow: tendencies and prospects

for territorial development]. Moscow, Novyi khronograf Publ., 2008, 344 p.

10. Nefedova T.G. Rossiiskaya periferiya kak sotsial'no-ekonomicheskii fenomen [Russian periphery as a social and economic phenomenon]. *Regional'nye issledovaniya = Regional research*, 2008, no. 5, pp. 14–30.

11. Petrova E.V. O problemakh raspredeleniya naloga na dokhody fizicheskikh lits mezhdru byudzhetami raznykh urovnei. Analiz zarubezhnogo opyta [Problems of the distribution of personal income tax between budgets of different levels. An analysis of foreign experience]. *Uspekhi sovremennogo estestvoznaniya = Achievements of modern natural sciences*, 2007, no. 9, pp. 101.

12. Polyak G.B. *Territorial'nye finansy: ucheb. posobie* [Territorial finance: a manual]. Moscow, Vuzovskii uchebnyk Publ., 2006, 480 p.

13. Skuf'ina T.P. Regional'noe razvitie Rossii v kontekste global'nykh protsessov [Russia's regional development in the context of global processes]. *Prostranstvennaya ekonomika = Spatial Economics*, 2007, no. 4, pp. 26–39.

14. Suglovov A.E., Slobodchikov D.N. Nalogovyi potentsial v sisteme byudzhetnogo regulirovaniya: etapy razvitiya i perspektivy [Tax potential within the system of budget regulation: stages of development and perspectives]. *Nalogi i nalogooblozhenie = Taxes and taxation*, 2009, no. 8, pp. 4–15.

15. Suglovov A.E. *Mezhbyudzhetnye otnosheniya v Rossiiskoi Federatsii* [The inter-budgetary relations in the Russian Federation]. Moscow, YUNITI-DANA Publ., 2010, 264 p.

16. Khristenko V.B. *Mezhbyudzhetnye otnosheniya i upravlenie regional'nymi finansami: opyt, problemy, perspektivy* [Inter-budgetary relations and the management of regional finance: experience, problems, prospects]. Moscow, Delo Publ., 2002, 608 p.

17. Shvetsov A.N. *Ekonomicheskie resursy munitsipal'nogo razvitiya* [Economic resources of the municipal development]. Moscow, Editorial URSS Publ., 2004, 224 p.

18. Shvetsov Yu. Evolyutsiya rossiiskogo byudzhetnogo federalizma [Evolution of the Russian budgetary federalism]. *Voprosy Ekonomiki*, 2005, no. 8, pp. 76–83.

19. Shitova Yu.Yu. Mayatnikovaya trudovaya migratsiya v Moskovskoi oblasti: metodicheskii i prikladnoi analiz [Commuting in the Moscow region: methodological and empirical analyses]. *Ekonomicheskii zhurnal Vysshei shkoly ekonomiki = HSE Economic Journal*, 2006, vol. 10, no. 1, pp. 63–79.

20. Shitova Yu.Yu., Shitov Yu.A. Analiz mayatnikovoi trudovoi migratsii (na primere Moskovskoi oblasti) [Analyzing the push-pull migration (the Moscow region case study)]. *Region: ekonomika i sotsiologiya = Region: economy and sociology*, 2008, no. 4, pp. 119–137.

Aleksei S. SHUMKOV

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Vladimir Branch),
Vladimir, Russian Federation
shumkov_aleksej@mail.ru